UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Luís Alexandre Fuccille

Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil

Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira

Este exemplar corresponde à versão final da Tese defendida e aprovada em 23/02/2006, perante a Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira – Orientador (IFCH/Unicamp)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Unesp - Franca)

Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (UFSCar)

Profa. Dra. Priscila Carlos Brandão Antunes (UFMG)

Prof. Dr. Paulo César de Souza Manduca (Unicamp)

Suplentes:

Prof. Dr. Shiguenolli Miyamoto (IFCH/Unicamp)

Profa. Dra. Maria Celina Soares D'Araújo (UFF e FGV-RJ)

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (UERJ)

Campinas
2006

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Fuccille, Luís Alexandre

J 951d **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil / Luís Alexandre Fuccille. – Campinas, SP: [s. n.], 2006.**

Orientador: Eliézer Rizzo de Oliveira.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações entre civis e militares. 2. Brasil – Forças Armadas. 3. Brasil – Defesa. 4. Democracia. I. Oliveira, Eliézer Rizzo de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

(msh/ifch)

Palavras-chave em inglês (keywords) : **Civil-Military Relations**
Brazil – Armed Forces
Brazil – Defenses
Democracy

Área de Concentração: Ciência Política

Titulação: Doutorado em Ciências Sociais.

Banca examinadora: **Eliézer Rizzo de Oliveira**
João Roberto Martins Filho
Samuel Alves Soares
Priscila Carlos Brandão Antunes
Paulo César de Souza Manduca

Data da defesa: 23 de fevereiro de 2006.

À memória de minha mamma *Franca, sempre...*

À Flávia e à nossa princesinha Beatriz,

que partiu próximo da chegada a este plano...

À Carolina, pela paciência, incentivo e

quase dois anos de amor incondicional...

...dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira – com quem tenho uma dívida impossível de ser paga – pela orientação, confiança, oportunidades abertas e amizade.

Aos Profs. Drs. João Roberto Martins Filho, Samuel Alves Soares, Paulo César Manduca e Priscila Brandão Antunes, pela oportunidade de tê-los na banca, não obstante o exíguo tempo para a leitura da Tese.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pela cessão da bolsa que permitiu o desenvolvimento desse trabalho, possibilidade de participação em congressos e seminários no Brasil e no exterior, bem como a realização da pesquisa de campo.

À Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em especial ao Núcleo de Estudos Estratégicos, pela generosa acolhida e pela infra-estrutura e facilidades proporcionadas.

Ao Arquivo Ana Lagôa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pelo suporte à realização da pesquisa em suas dependências.

Ao corpo docente do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas pela possibilidade de consolidação da formação teórica e, em particular, ao Shiguenoli, Valeriano, Ianni (*in memorian*) e Tom, pela amizade e estímulo científico.

À Gil, da secretaria do Programa de Doutorado em Ciências Sociais, pela paciência, carinho e apoio oferecidos.

Ao Jadison, Wagner, Sílvia e Ziara, do Núcleo de Estudos Estratégicos, pela amizade e grande auxílio prestados.

Aos ministros Élcio Álvares e Geraldo Quintão, aos almirantes Sérgio Chagasteles e Mauro César Pereira, ao general Gleuber Vieira, aos brigadeiros Carlos de Almeida Baptista e Astor Nina de Carvalho, aos acadêmicos Maria Celina D'Araujo e Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, ao deputado federal Aldo Rebelo e ao Dr. Augusto Varanda, pela cordialidade e presteza dispensadas às entrevistas.

Ao ministro José Viegas, pela acolhida no Ministério da Defesa e coragem em enfrentar o espinhoso tema da subordinação militar que acabou derrubando-o.

No dia-a-dia, aos almirantes Davena e Barbosa, pela confiança, aposta, e compreensão dos problemas que me fizeram tornar de Brasília.

Minha estada no Planalto Central foi um período particularmente rico não só para minha formação profissional, mas também pelos amigos que lá deixei. Mose, Bezerra Júnior, Bahia, Zalder, Múcio, Mercês, Longo, Arruda e tantos outros "camaradas" militares que seria impraticável aqui nominá-los. Entre os civis, embaixador José Roberto, Antonio Jorge, Marcos, Dorinha, Joelson, Marcelo, Neto, Andréia, Valéria e igualmente um sem número de "casacas" impossível de listá-los.

À Margaret, diretora do Center for Hemispheric Defense Studies, Thomas, Salvador e demais docentes da National Defense University, pelas agradáveis e proveitosas estadas nos Estados Unidos e em outras partes das Américas.

Ao prefeito Newton Lima, companheiro, amigo e *condottiere*, pelo aprendizado, confiança e oportunidade de poder trabalhar ao seu lado.

À Monica, minha ex-esposa e ex-companheira, responsável por alguns dos anos mais felizes de minha vida e que acompanhou-me na jornada inicial deste trabalho.

À Simone, Paula, Ricardo, Fabrício, Álvaro, Iara, Juliana e Fernanda, pelos alegres momentos e por todo apoio durante as disciplinas.

À Adriana, Claúdio, Héctor, Manduca, Paulo, Priscila, Samuel e Suzeley, particularmente singulares, pelo desprendimento, generosidade e amizade, fundamental para evitar qualquer tentativa de arrefecimento do ânimo nos momentos de angústia. Se essas pessoas são responsáveis por muito do bom que eventualmente este trabalho possa ter, desnecessário é dizer que sobre elas não recai nenhuma responsabilidade pelas suas deficiências.

Na reta final, à Renata e ao Fabiano, pela magnanimidade mostrada no auxílio à revisão e fechamento da Tese, sem os quais esta não teria chegado a bom termo.

Ao meu pai Adayr, não só pela amizade em todas as horas – em especial desde a ausência de minha mãe –, como também pelo exemplo a ser seguido em sua luta pela vida.

A todos aqueles que, apesar de não citados nominalmente, contribuíram – direta ou indiretamente – para a elaboração deste trabalho.

Para terminar, não poderia deixar de reportar-me à minha companheira Carolina (ou simplesmente Carol). Sua abnegação e doçura, combinada a um firme propósito de justiça que a torna tão especial, foram responsáveis pela saída do trabalho do limbo em que se encontrava. Apesar da distância de quase mil quilômetros que nos separa (apenas fisicamente), diariamente era sabatinado acerca do andamento das atividades. A despeito das enormes responsabilidades que acumula como procuradora da República na luta contra a lavagem de dinheiro em nosso país, sempre descobriu tempo e foi uma atenta ouvidora que nunca faltou-me nos momentos de tibieza e angústia, próprio de pessoas únicas e generosas como ela. Obrigado por mostrar-me que o amor e o companheirismo, indispensáveis numa jornada como esta, podem marchar juntos e não se trata de um devaneio.

SUMÁRIO

Resumo i

Abstract iii

Epígrafes v

Introdução 01

1) As relações civis-militares na teoria política 11

1.1) As perspectivas dos "estudos militares" 11

1.2) O paradigma huntingtoniano 24

1.3) Instrumentalismo X organizacionalismo 32

1.4) Uma perspectiva combinada 36

2) As relações civis-militares no Brasil: de 1964 a Itamar 37

2.1) A militarização da vida política e social 38

2.2) O projeto e o processo de distensão 44

2.3) ”Nova República”? 51

2.4) O fim da guerra fria e o governo Collor 60

2.5) Itamar e os militares 66

3) Os anos FHC (1995-2002) 75

3.1) Superando a crise de identidade 75

3.2) A valorização institucional da temática de defesa 83

3.3) Autonomia X heteronomia 95

3.4) A criação do Ministério da Defesa 101

4) A instituição do Ministério da Defesa 121

4.1) Por que não antes? 121

4.2) Direção política e aparelho militar 127

4.3) O quadro geral 131

4.4) A nova estrutura 141

4.5) As mudanças organizacionais e institucionais 152

4.6) O comportamento dos atores frente ao novo quadro 164

4.7) Controle civil *versus* autonomia militar 170

4.8) SPEAI e EMD: o “núcleo-duro” do Ministério da Defesa 183

4.9) A questão orçamentária 205

4.10) Uma nova cultura estratégica? O caso do Legislativo e as “matérias militares” 217

Considerações finais 239

Referências bibliográficas 253

RESUMO

O propósito do presente trabalho é avaliar em que medida a reforma militar empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), “imposta” por mudanças tanto endógenas quanto exógenas, pode ser vista como parte de um esforço mais amplo de redesenho do aparelho de Estado e de busca de uma subordinação militar ainda pendente no processo de transição pós-autoritarismo. A inovação introduzida pela instituição do Ministério da Defesa não é desprezível, podendo representar profundas alterações tanto de ordem política como diplomáticas, administrativas, estratégicas e operacionais, que necessitam seriamente ser avaliadas. Buscar compreender como a democracia entra como uma variável interveniente no desenho da defesa nacional no quadro pós-1985 via análise da criação do Ministério da Defesa é a tarefa que pretendemos levar a cabo nesta Tese, sem perder de vista que o controle civil pleno dos militares é condição necessária, ainda que insuficiente, à consolidação e aprofundamento do regime democrático brasileiro.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze in what measure the military reform released by the Fernando Henrique Cardoso's government (1995-2002), "imposed" by endogenous and exogenous changes, may be understood as part of a bigger effort on redraw up the State structure and seek a military subordination still missed in the transition process post authoritarian era in Brazil. The innovation introduced by the creation of the Defense Ministry is not despicable, indeed it represents deep changes in all spheres: political, diplomatic, management, strategic and operational, all of them needed to be evaluated. In this study we intend also to analyze the creation of the Defense Ministry by trying to comprehend how democracy appears as an intervening actor in the National Defense's structure post-1985. We do this being sure not to forget that, in spite of not being itself sufficient, the complete civilian's military control is essential to the consolidation and deepen of the Brazilian democratic regime.

“Creio que houve pressões para que ele [FHC] criasse o Ministério (...) Pressões externas existiram (...) Os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio Grande, fosse igual”.

Zenildo Zoroastro de Lucena (ministro do Exército à época do envio do projeto de criação do Ministério da Defesa ao Congresso Nacional)

“O Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo, do anseio popular. Partiu de uma determinação do governo”.

Walter Werner Bräuer (ministro da Aeronáutica à época do envio do projeto de criação do Ministério da Defesa ao Congresso Nacional)

“A Marinha sempre foi contra o Ministério da Defesa (...) O Ministério da Defesa tende a uma centralização administrativa que não conduz a nada correto (...) [Como] o patrão-mor adotou, todo o mundo vai atrás”.

Mauro César Rodrigues Pereira (ministro da Marinha à época do envio do projeto de criação do Ministério da Defesa ao Congresso Nacional)

“A implantação do Ministério da Defesa não se resume e não se encerra no ato de sua criação. Constitui um processo de evolução contínua, necessária e salutar”.

Fernando Henrique Cardoso (presidente da República)

INTRODUÇÃO

Foi a partir da Guerra do Paraguai, ainda no século XIX, que as Forças Armadas brasileiras passaram a ter crescente importância política e militar. Militar porque as Forças, durante o conflito, verificaram a necessidade de dispor de novas técnicas e processos para que pudessem dar mais eficiência ao desempenho de suas múltiplas tarefas. Passou-se então a perceber a relação existente entre a organização militar e o grau de desenvolvimento econômico de um país como o nosso, onde eram tão incipientes as bases da industrialização. Até então, as Forças Armadas regulares eram vistas como uma reminiscência da dominação colonial.

A percepção da importância de se montar uma máquina bélica moderna passou a estar presente no pensamento militar durante os anos que se seguiram àquela guerra. A partir daí, a Corporação Militar passou a assumir uma progressiva influência política na medida em que teve uma noção mais crítica de seu papel, como a “mais nacional” das instituições de um país tão marcado pelos regionalismos, sem que a mesma contrapartida e preocupação se desse por parte dos civis.

Passados mais de cem anos, o descaso continua e uma das mais freqüentes imagens no senso comum ao falarmos de Forças Armadas e democracia no Brasil pós-ditadura militar é o negligenciamento da questão militar como um plano resolvido e a quase automática vinculação entre a

Instituição Militar e sua adesão aos ideários democráticos.[1] Dada a histórica escassa produção de estudos sobre os militares brasileiros e o descaso que a sociedade nutre pelo tema, são compreensíveis a representação e a aceitação – embora ambas perigosas, a nosso ver – do ideário da questão militar como um problema que não demandaria maiores considerações no contexto pós-autoritário por amplos segmentos da sociedade brasileira. Contudo, somos céticos com respeito a tal posicionamento e cremos que novos elementos para além da inteligibilidade colocada devem ser buscados na realidade, a fim de que se reforce ou refute tal representação.

Em nosso país, numa breve digressão histórica, salta aos olhos – seja como "protetora" da sociedade e/ou do Estado – a proeminência militar ao longo de toda a sua existência independente, especialmente no período republicano nascido sob o signo da espada. Assim, apenas para citarmos algumas datas fundamentais da vida política nacional, como 1889 (Proclamação da República), 1893 (Revolta da Armada), década de 1920 (Tenentismo), Revolução de 1930 (fim da "República Velha"), 1937 (instituição do Estado Novo), 1945 (deposição de Getúlio Vargas), 1954/55 (suicídio de Vargas e contragolpe para a garantia de posse a Juscelino Kubitschek), até o assalto direto ao poder em 1964, não podem ser pensadas sem referência ao Aparelho Militar. Posto isso, acreditamos que uma

[1] Isso em partes pode ser explicado pelo fato de a distribuição de opiniões numa população qualquer depender do estado dos instrumentos de percepção e expressão disponíveis paralelamente ao acesso que os diferentes grupos têm a esses mesmos instrumentos. Pierre Bourdieu. *O poder simbólico*. Lisboa e Rio de Janeiro: Difel e Bertrand Brasil, 1989, p. 165.

mentalidade tão arraigada e conservadora como a militar não se transmuta por uma simples “troca de guarda”.

É evidente que a nova realidade pós-1985 é substancialmente distinta da anterior com a Instituição Militar no centro decisório do poder. Não obstante, cabe salientar que o término do ciclo militar/autoritário brasileiro decorreu, como sabemos, menos das pressões de uma forte e articulada sociedade civil exigindo o retorno à normalidade democrática do que do projeto distensionista elaborado por um setor das Forças Armadas. De outra parte, diferente de países como a vizinha Argentina, onde literalmente houve um colapso do sistema, a transição no Brasil foi negociada “pelo alto”, fazendo com que isso viesse a se refletir no futuro modelo de relações civis-militares que temos até os dias de hoje. Nos marcos desse quadro mais amplo, a instituição do Ministério da Defesa entra como um teste crítico para cotejarmos o comportamento militar *vis-à-vis* à nova ordem democrática.

Merece atenção o fato de que toda forma bem-sucedida de exercício do governo político-institucional – nesse caso referido à condução sobre o Aparelho Militar – supõe certas condições básicas em sua aplicação, a saber, (1) a manifestação de uma clara e firme vontade de exercício da condução governamental em favor de formular e implementar políticas que tendam a encarar a problemática ou a situação em questão; (2) a manutenção dos necessários conhecimentos técnico-profissionais acerca dos problemas a serem resolvidos ou situações que requeiram ser administradas ou transformadas, dos mecanismos a serem aplicados, dos

recursos disponíveis e das condições sócio-políticas de sua implementação; e, (3) a prática de certa capacidade operativa-instrumental no desenvolvimento dos imperativos de implementação correspondentes às iniciativas ou políticas definidas. Vale dizer que vontade de condução, conhecimento técnico-profissional e capacidade operativo-instrumental constituem os requisitos necessários para uma prática de governo efetiva na busca e conquista dos objetivos propostos. Para os fins que aqui nos afligem, interessa reter e destacar que um sistema de defesa nacional não somente deve contemplar a profissionalização ou o aperfeiçoamento técnico das Forças, senão que também deve referir-se

> A la existencia de una instancia formalizada de administración y coordinación civil, a la forma de articulación con otras áreas de gobierno, a la adecuación de las hipótesis de conflicto a una compresión político-estratégica moderna, a la eficiencia del gasto, a la capacidad de coordinación inter-ramas y, algo muy importante, a un desarrollo doctrinario de las fuerzas castrenses vinculado a la existencia de un liderazgo civil en materia de defensa".[2]

Assim, após um passado marcado pelo intervencionismo político autônomo dos militares, o controle civil se otimiza quando se articula em um contexto caracterizado por um elevado grau de institucionalização

[2] Santiago Escobar. "La política de defensa como política de Estado". *Revista Nueva Sociedad:* 138, 57-82, 1995, p. 71.

legal de tipo racional-burocrática, dando forma ao que se denomina modalidade objetiva de controle civil, isto é, um controle assentado na obediência às normas vigentes e aos poderes constitucionalmente constituídos. Ao contrário disso, toda modalidade subjetiva de controle civil articulado em torno de formas particulares de subordinação a um determinado grupo político e não à legalidade vigente, evidentemente favoreceria novas formas de politização das relações civis-militares e apontaria rumo à autonomização política dos militares. O Ministério da Defesa pode entrar nessa equação alterando substancialmente o resultado final.

Nossa hipótese inicial é que a inovação que o Ministério da Defesa representa não é desprezível, introduzindo profundas alterações tanto de ordem política como diplomática, administrativa, estratégica e operacional, que necessitam seriamente ser avaliadas. Criadas, em sua maioria, no contexto pós-II Guerra Mundial, a essas novas estruturas institucionais de fundamental importância nas sociedades contemporâneas caberia abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental. Hoje, em virtude do sucesso que alcançou, o Ministério da Defesa existe em nada menos do que 165 dos 182 países do mundo com assento na Organização das Nações Unidas (ONU), sendo que, das 17 nações que não o possuem, apenas duas representam países de grande

relevância no cenário internacional, a saber, Japão e México.[3]

Os militares, como é normal a toda organização burocrática complexa, têm resistido às mudanças – e à incerteza democrática civil – procurando tomar medidas preventivas ou reativas para maximizar sua autonomia e bloquear a "intromissão" civil. Nessa direção, buscam dirigir o rumo da mudança para posições mais próximas às suas preferências, orientando sua ação social para a redução do grau de incerteza acerca de seu futuro institucional.

Não podemos perder de vista que o Estado, como agrupamento político, envolve e supõe o uso da força.[4] Já tornou-se lugar-comum a definição de Weber do Estado moderno com referência a um meio específico que lhe é próprio: a coação física.[5] Nesse marco, o Estado se reivindica como detentor do monopólio legítimo da violência física e a força armada deve ser pensada e entendida como um ponto-chave dessa associação política contemporânea.

Voltando ao ponto que mais de perto nos interessa, é possível sustentar que, dependendo do modelo adotado, pode vir a existir um substancial impacto no conjunto de questões ligadas ao trato das relações

[3] Esses números podem ser encontrados no sítio da *United Nations Statistics Division.* (http://unstats.un.org/unsd/class/intercop/expertgroup/2001/ac78-14.htm; consultado em 14/04/05).

[4] Nesse ponto concordamos com Carl Schmitt ao assumir que é falsa a discussão sobre a necessidade ou não de Forças Armadas, uma vez que efetivamente não existe Estado soberano sem a presença de um corpo militar para alicerçá-lo. Carl Schmitt. *O conceito do político.* Petrópolis: Vozes, 1992, pp. 71-79.

civis-militares, redundando em última instância num reforço do controle civil sobre esse instrumento fundamental de força do Estado que são as Forças Armadas. Uma premissa central é que o controle não finaliza com a decisão de delegar, senão que supõe a escolha de medidas de monitoramento e análise do *feedback* que temos das mesmas. Assim, a questão que aqui nos preocupa poderia ser resumida a como os diferentes atores se comportam frente à criação do Ministério da Defesa no Brasil – suas opções, escolhas, decisões e ações – e qual a inovação e continuidade que temos com relação à estrutura multiministerial anteriormente existente.

A democracia, por seu turno, só pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm. Esse ponto nos remete à questão de quem detém o poder – entendido como probabilidade de impor dada vontade, ainda que encontrando resistência.[6] Os instrumentos pelos quais o poder é exercido e as fontes do direito para esse exercício variam enormemente conforme a realidade sócio-política em foco. De igual modo e em diferentes graus variam também os níveis de autonomia ou subordinação militar.

Como um eminente estudioso de estratégia militar já escreveu

[5] " 'Todo Estado fundamenta-se na coação', disse em seu tempo Trotsky (...) Isso é de fato correto". Ver Max Weber. *Economia e Sociedade* (Volume 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 525.
[6] Cf. Max Weber. *Economia e Sociedade* (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 33.

sobre Napoleão, “cada época tem sua própria estratégia”.[7] Adaptando essa sábia constatação ao tema que nos interessa, poderíamos dizer que as pautas das relações civis-militares – entendidas como as interações entre o Aparelho Militar enquanto instituição e os demais setores da sociedade civil e política – diferem conforme o país e o período histórico em análise. Mais do que apenas situar o estado d’arte das relações civis-militares no Brasil (que a rigor existem em todos os países), a nossa preocupação aqui se seguirá por verificar até que ponto podemos falar em relações civis-militares democráticas em nosso país.

As duas últimas décadas do século XX representaram momentos decisivos na trajetória da sociedade brasileira. Crises internacionais sucessivas e o avanço do processo de globalização/mundialização determinaram pressões que se traduziram numa drástica redefinição da agenda pública, notadamente no que se refere às características políticas e econômicas do país. Transição e democratização, programas de estabilização econômica, reformas orientadas para o mercado e integração na ordem internacional globalizada tornaram-se as novas prioridades, traduzindo-se numa reorientação das políticas públicas que seriam postas em prática pelos governos do período pós-autoritário. Observou-se uma intensa produção legislativa e regulatória, além de uma não menos intensa atividade voltada para a consecução da pauta de

[7] Peter Paret. “Napoleon and the Revolution in the War”. *In:* Peter Paret (Ed.). *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age.* Princeton: Princeton University Press,

reformas. Em conseqüência, ocorreram mudanças profundas que afetaram não só o regime político em vigor, como também o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as características do sistema político e, por que não dizer, as relações Estado–sociedade–Forças-Armadas.

Buscar compreender o papel da democracia como uma variável interveniente no desenho da defesa nacional no quadro brasileiro pós-autoritarismo – via análise da criação do Ministério da Defesa -, sem especificar, *ex ante*, o comportamento dos diferentes atores, é a tarefa que pretendemos levar a cabo neste trabalho, sem perder de vista que o controle civil pleno é condição necessária, ainda que não suficiente, para a consolidação e o aprofundamento do regime democrático brasileiro. Em verdade, uma nova fórmula para as relações civis-militares deve ser buscada como parte crucial das relações envolvendo civis e militares em nosso país, com novos laços entre as partes envolvidas a fim de que a idéia de democracia deixe de ser algo etéreo e substitua a histórica inabilidade existente em se articular interesses, negociações, compromissos e consensos sobre uma base comum. O maior sucesso ou não dessa tentativa de se estabelecer novas relações civis-militares depende principalmente e fundamentalmente da capacidade da sociedade civil (preferencialmente em aliança com a sociedade política) em desenvolver um novo marco teórico, consistente com a nova realidade que identifique as condições necessárias

1986, p. 141.

para o correto, necessário e urgente restabelecimento de um novo equilíbrio.

CAPÍTULO 1

AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA TEORIA POLÍTICA

A forma pela qual as relações civis-militares são enxergadas dentro da ciência política oferece-nos um valioso instrumental para a tarefa que pretendemos levar a cabo ao longo deste trabalho e à mensuração do grau de autonomia institucional do estamento castrense *vis-à-vis* a sociedade em que está inserido. O fenômeno do "militarismo" nas sociedades hodiernas e sua correta compreensão seguramente passam pela adequada avaliação dos construtos erigidos nos últimos cinqüenta anos no interior deste campo e as ferramentas que este legou-nos à construção das análises.

1.1) As perspectivas dos "estudos militares"

O processo de construção da supremacia civil no quadro pós-autoritário normalmente começa com a exclusão gradual dos militares dos assuntos referentes à sociedade (civil e política) para que esses passem a ocupar-se de assuntos internos e/ou institucionais.[1] Assim, a velocidade e o sucesso alcançados em cada nação variam consideravelmente. Mas, afinal

de contas, a que estamos nos referindo quando falamos em supremacia civil?

A fim de melhor podermos operacionalizar nossa análise e termos um conceito elástico o suficiente e que possa nos dar respostas consistentes às preocupações que norteiam este trabalho, associado à convicção de que não há regime democrático — por mais consolidado e enraizado que seja — que em dado momento já tenha tido que negociar ante a pressão militar, optamos por empregar *supremacia civil* como um tipo-ideal[2] contemplando a capacidade de um governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e implantando uma política de defesa e supervisionando a aplicação da política militar.[3] No entanto, como é possível antever,

[1] Entre outros autores, mais recentemente esta perspectiva é encontrada em Juan J. Linz e Alfred Stepan. *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 89 e sgs.

[2] Para uma abordagem mais ampla desta construção intelectual feita a partir da acentuação unilateral de *um ou vários* elementos da realidade, mas dos quais não se encontra nunca equivalente no mundo empírico, ver Max Weber. "A 'objetividade' do conhecimento nas Ciências Sociais". *In:* Gabriel Cohn (Org.). *Weber (Coleção Grandes Cientistas Sociais)*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

[3] Subsumido nesse conceito está a noção de moderna democracia representativa que começa a desenvolver-se no ocidente a partir das Revoluções Americana e Francesa. Essa operacionalização foi feita a partir do conceito por nós julgado problemático de *democracia procedural/procedimental* de Dahl, centrada na possibilidade dos cidadãos formularem e expressarem suas preferências — e de estas estarem representadas na ação governativa —, com suas correspondentes garantias institucionais. Julgamo-lo problemático por considerarmo-lo preocupado mais com ritualismos, sem ir a fundo na mensuração da *qualidade desta democracia*. Zaverucha apropriadamente aponta, por exemplo, que entre os pré-requisitos necessários elencados por Dahl para a existência de uma democracia política (poliarquia) não está a necessidade de um controle civil sobre os militares, de mecanismos de regulação das polícias evitando-se a violência arbitrária contra a população etc, em virtude talvez de considerar tais pontos como muito óbvios para a realidade norte-americana que o informa. Nesse antigo debate, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques

problemas têm aparecido no caminho.

Dadas as peculiaridades e singularidades da profissão militar, ao lado do forte *sprit de corps* que a Instituição possui, muitas vezes o controle/supremacia civil tem sido dificultado em nome de um conhecimento tecnocrático exclusivo que leva os militares a reclamarem autonomia frente a todo controle externo.[4] Aqui entra um problema fundamental. Por exemplo, mais do que apenas verificar se um dado país possui ou não um Ministério da Defesa,[5] há que se estar atendo aos moldes deste, ou seja, que áreas são por ele efetivamente controladas e com civis à frente. Em outras palavras, *quem manda e sobre quais atividades*, como nos sugere López.[6]

Apenas um exemplo: o Brasil foi o último país sul-americano a criar seu Ministério da Defesa. Não obstante, recentemente a região foi sacudida não por golpes militares, mas por graves crises político-institucionais em que as Forças Armadas desempenharam um destacado papel de "arbitragem", conforme foi possível perceber no Equador, Peru,

---

Rousseau, alertava, ainda no século XVIII, para os riscos e equívocos que envolvem a delegação da soberania, destacando que "um povo que não abusa do governo, jamais abusará da sua independência (...) Querendo tomar o termo democracia na sua acepção perigosa, poderemos dizer que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca". Cf. Robert Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971; Jorge Zaverucha. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, pp. 13-14, e Jean-Jacques Rousseau. *O Contrato Social (Princípios de Direito Político)*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1991, p. 81.

[4] Felipe Agüero trabalhou muito bem essa questão no caso da transição espanhola. Vale a pena conferir *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995a, especialmente p. 47 e sgs.

[5] O cientista político Alfred Stepan é o clássico formulador dessa importante, porém insuficiente, noção de prerrogativa *versus* contestação, em *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southerm Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988a, especialmente p.93 e sgs.

Venezuela e Paraguai – todas nações possuidoras de Ministério da Defesa. Isso demonstra a precariedade de argumentos como o de que há uma difusão e aceitação das normas de profissionalismo militar e controle civil sobre os militares ao redor do mundo, uma vez que a reforma civil-militar imporia poucos custos à sociedade e produziria amplos benefícios,[7] ao lado da força da crítica instrumentalista.

Como veremos mais à frente, a análise das chamadas relações civis-militares é preciso ser pensanda para além da mera questão do controle civil conforme elaborada por Samuel Huntington. Para esse decano, responsável por uma nova abordagem criada ainda na década de 1950 no estudo da Instituição Militar contemporânea, o controle civil "é alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares".[8] Apresentando-se tanto sob a forma de *controle civil subjetivo* – via maximização do poder civil – ou de *controle civil objetivo* – via maximização do profissionalismo militar –, ou seja, centrando-se nas vinculações estabelecidas entre o Estado e o corpo de oficiais, cremos que esse modelo não consegue dar conta da complexa realidade de países latino-americanos como o nosso, uma vez que foi concebido com base na realidade anglo-saxônica. Nessas nações já existia efetivamente um controle civil (tratando-se de avaliar qual o tipo de

[6] Cf. Ernesto López. *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

[7] Ver, especialmente, em *Armed Forces & Society*, Rebecca L. Schiff. "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance": 22 (1), 7-24, 1995, e Peter D. Feaver. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control": 23 (4), 149-178, 1996.

controle lá existente), distintamente do que se passa nos países ao sul do Rio Grande, onde o processo de controle civil sobre os militares ainda hoje é uma tarefa em construção em muitos dos Estados da região.

Talvez o aspecto mais importante e que passa desapercebido na análise huntingtoniana é que, de fato, é perigosa e enganadora a noção de que o grau de sucesso na obtenção do controle civil é estreitamente vinculado à redução de poder dos grupos castrenses (objetiva ou subjetivamente), negligenciando uma fundamental dimensão da análise política que constitui a atuação do sistema político em todo esse processo. Dessa perspectiva, basta recordarmos que no auge do profissionalismo militar brasileiro[9] tivemos o golpe de 1964,[10] mostrando as limitações que o modelo teórico acima nomeado impõe.

Pensando-se nas dificuldades postas e em se fugir de tais armadilhas, utilizamos *controle civil* como um conceito subsumido no interior do conceito *supremacia civil,* mutuamente referidos, que se relaciona a um *processo* (no sentido sociológico do termo) de construção de controle do mundo militar a partir do universo civil e que envolve complexas interações. Enfim, o *controle civil* pode englobar diferentes gradações na busca do

[8] Samuel Huntington. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996a, p.99.

[9] Cf. Alfred Stepan. ”The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”. *In:* Alfred Stepan (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Polices and Future.* New Haven and London: Yale University Press, 1973.

[10] Optamos por empregar a expressão simples *golpe* ao invés do binômio *golpe militar* pois, assim como Dreifuss, compreendemos que a idéia de “golpe militar” é incompleta para explicar aquele ponto de inflexão da recente história brasileira. Na esfera mais ampla da sociedade, outros atores foram tão ou mais importantes que os fardados àquela altura. Ver

mando dos militares pelos civis – ser alçando em sua plenitude, ser alcançado em partes, ser alcançado minimamente ou ainda não ser alcançado – em contraste à idéia de *supremacia civil*, que existe ou não, não admitindo situações intermediárias. Conseqüentemente, o *controle civil* é vislumbrado e deve ser trabalhado como uma condição imprescindível para que a *supremacia civil* seja efetivamente alcançada.

Pouco tempo depois da publicação da obra inaugural de Huntington, um compatriota seu iria também abordar a Instituição Militar como um grupo profissional, portador de conhecimentos especializados em determinados campos e possuidor de uma identidade própria, inaugurando – a partir da reunião de novas variáveis – uma série de novos trabalhos nessa direção. Conforme essa perspectiva, "[the] proliferation in the size and functions of the military professional has produced a corresponding organizational revolution in the mechanics of civilian control (…) Continuously, since the end of World War II, both the legislative and the executive branches of government have sought to strengthen the machinery of political control over the armed forces. The number of congressmen on committees dealing with military affairs, as well as the staff personnel for these committees has grown. At the same time, there has been a marked development of the activities of the office of the Secretary of Defense (…) In addition, the President has been equipped with an expanded personal staff,

René Armand Dreifuss. *1964: A conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe.* Petrópolis: Vozes, 1981.

and has at his disposal the elaborate structure of the National Security Council as the central means for political direction of the military establishment".[11] Sem dúvida, trata-se de um interessante padrão de responsabilidade compartilhada entre Executivo e Legislativo que, ao lado de um Ministério da Defesa fortalecido, mostra como é possível se alterar significativamente o padrão das relações civis-militares em um dado país a partir do desejo de seu sistema político.

Não obstante, não podemos nos esquivar a salientar as dificuldades advindas de se tentar alterar uma cultura política cristalizada, ou melhor, parte do conjunto de subculturas que a informa, como é o caso da variante militar.[12] Assim, em boa medida, nossa análise privilegiará a dimensão relativa às atitudes, normas e valores, como parte fundamental da mensuração do grau de mudanças decorrentes do novo modelo organizativo de defesa. O sistema político moderno, entendido como o mecanismo de partidos combinado ao sistema de representação política e à competição estabelecida entre grupos sociais organizados,[13] não pode nem deve ser

[11] Morris Janowitz. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait.* New York and London: The Free Press and Collier-Mecmilan Limited, 1971, pp. 347-8.

[12] Apenas para destacar um dos pontos, a intensidade do processo de socialização do profissional militar através das academias militares ("instituições assimiladoras") é tratada como um *caso-limite* no interior da sociologia onde a brusca transição e passagem do mundo civil ao universo da caserna "isola os cadetes do mundo de fora, [ajudando-os] a identificar-se com um novo papel, e assim muda sua auto-concepção", reforçando a perigosa percepção "militares" (imagem positiva) *versus* "paisanos" (imagem negativa). Ver John Masland e Lawrence I. Radway. *Soldiers and Scholars: Military Education and National Policy.* Princeton: Princeton University Press, 1976, pp. 321-2.

[13] Cf. Umberto Cerroni. *Política: método, teorias, pocesos, sujetos, instituciones y categorías.* México/DF: Siglo Veintiuno Editores, 1992, pp. 136-8.

avaliado dissociado do conjunto de interações mais amplas conformadas pela cultura política nacional.

Posto isso, essa definição nos ajuda a lançar luz ao processo de criação do Ministério da Defesa e sua interação com o sistema político nacional. Antes de qualquer coisa, é importante que fique claro que o Ministério da Defesa não deve ser visto como uma panacéia. Ele não foi e não será garantia contra golpes de Estado ou interferência indevida dos militares na vida política nacional. O Chile, por exemplo, nosso parceiro especial do Mercosul e de regime autoritário – guardadas as devidas diferenças – possui um Ministério da Defesa há décadas, inclusive ocupado por um civil, e nem por isso o nível de autonomia gozado pelos militares chilenos é baixo. Contudo, novas possibilidades podem se abrir como vem atestando esse mesmo país recentemente. A primeira metade dos anos 90 se mostrou um período pródigo para a discussão sobre uma nova política de defesa graças a um trabalho realizado sob a liderança do Ministério da Defesa e a erosão do poder militar no Chile, ao menos nos moldes conformados pela transição pinochetista, parece estar se transformando numa constante.[14] Um controle ministerial único associado à autoridade final

[14] Segundo Francisco Rojas Aravena, "o foco concentrou-se nas questões político-estratégicas e no papel e na missão das Forças Armadas no campo da defesa. Foi um diálogo do qual participou a assim chamada comunidade de defesa, integrada por altas autoridades civis, tanto do governo quanto do Parlamento, bem como por acadêmicos e especialistas civis nesse campo, aos quais se juntam altos oficiais das Forças Armadas". Ver "A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares". *In:* Maria Celina D'Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 145 e Carlos Gutiérrez. "El Tema Militar y las Exigencias Democráticas

efetiva pode ser um interessante ponto de partida para uma reconfiguração do setor de defesa. Nesse sentido, a existência de um Ministério da Defesa é um indicador básico importante do conjunto da situação das relações civis-militares em um dado país, constituindo-se em grande parte no elemento central dessas mesmas relações. Alguns autores destacam que essa estrutura atualmente é amplamente vista como a solução ao clássico problema paradoxal de "quem guarda os guardiães?". Se a resposta correta é que os civis democraticamente eleitos guardam os guardiães, então um Ministério da Defesa é o veículo fundamental utilizado para esse controle.[15] Portanto, algumas das tarefas mais importantes com referência às relações civis-militares na era contemporânea, em consonância com um contexto de consolidação do regime democrático, devem ser endereçadas à forma e às funções de um Ministério da Defesa.

Como Janowitz já salientou há algum tempo, para se lograr êxito nesse processo, concomitantemente ao avanço civil é necessária a criação de canais adequados para a expressão dos interesses profissionais militares, bem como infundir nas Forças Armadas a confiança de que seus interesses institucionais essenciais estão sendo razoavelmente atendidos.[16] Assim, "punir" e "recompensar" são faces de uma mesma moeda. Ainda: é

Emergentes en un Contexto Transicional (El caso chileno)". *Research and Education in Defense and Security Studies.* Washington/DC: mimeo, May 2001.

[15] Cf. John T. Fishel. "The Organizational Component of Civil-Military Ralations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense". *LASA International Congress.* Miami: mimeo, March 2000, e Thomas C. Bruneau. "Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations". *Center for Civil-Military Relations.* Monterey: mimeo, September 2001.

[16] Morris Janowitz. *Op. cit.*, 1971, p. Ivi.

necessário muito cuidado em todo esse processo, haja vista a urgência da criação do Ministério da Defesa normalmente ser fruto de um momento anterior marcado por acentuado protagonismo militar e de ainda imperarem nesse novo contexto diversas fragilidades institucionais.

Para analistas como Huntington, a onda democrática que varre o mundo em suas três últimas décadas tem auxiliado substancialmente os países a reformarem suas relações civis-militares. Mas por que será que as novas democracias têm obtido sucesso nesse processo? Entre diversos fatores elencados por esse autor, poderíamos eleger três como centrais: em primeiro lugar, haveria uma difusão e aceitação das normas de profissionalismo militar e controle civil sobre os militares ao redor do mundo; em segundo lugar, e tão importante quanto, as elites civis e militares se conscientizaram que a institucionalização do controle civil objetivo serve aos interesses de ambos; e, terceiro, mas não menos importante, apesar da reforma econômica então em curso, a reforma civil-militar impõe poucos custos à sociedade e produz amplos benefícios, como redução nos gastos militares, diminuição das violações aos direitos humanos e transferência para mãos privadas de empresas antes controladas por militares. Dessa forma, os baixos custos políticos e societários impostos para essas reformas serem levadas a cabo levam a crer que as mesmas estejam fadadas ao sucesso.[17]

[17] Samuel Huntington. "Reforming Civil-Military Relations". *In*: Larry Diamond e Marc F. Plattner (Eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996b.

Na prática, os processos não têm se desenvolvido linearmente como acima descrito por Huntington. Uma limitação anteriormente apontada por Janowitz traz à lembrança que "las tensiones asociadas a la transición producen demandas poderosas en la Institución Militar que pretender volver a pautas de autoridad y organización 'tradicionales' y passadas".[18] Nesse momento o poder civil não pode ser fraco e hesitar, estando abertas as portas para que o controle civil (democrático) se imponha sobre o conjunto do Aparelho Militar. Não só: abandondo-se o plano ideal (leia-se anglo-saxão) por onde o autor do clássico *O Soldado e o Estado* costuma transitar, uma instituição como o Ministério da Defesa pode assumir um importante papel de liderança nesse processo, definindo as pautas e as mudanças desejáveis e, paralelamente, avaliando as respostas de adaptação ou não frente a um comportamento organizativo de novo tipo.

Numa análise mais substantiva, Samuel Fitch sugere a adoção de um sistema de avaliação das relações civis-militares (democráticas) no qual, em primeiro lugar, os militares devem ser politicamente subordinados ao regime democrático; em segundo, a consolidação requer controle político das Forças Armadas por autoridades civis constitucionalmente designadas às quais são profissionalmente e institucionalmente subordinadas; e, por último, em democracias consolidadas, o pessoal militar é submetido à regra

[18] Morris Janowitz. "Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar". *In*: Rafael Bañón e José Antonio Olmeda (Eds.). *La institución militar en el Estado contemporáneo.* Madrid: Alianza Editorial, 1985, p. 100.

da lei.[19] Essas variáveis ajudam a medir com maior acuidade se temos *controle militar, tutela militar, subordinação condicional* ou *controle democrático* no quadro das relações civis-militares.

É sabido que o fim da guerra fria disseminou um grande otimismo quanto ao futuro das relações civis-militares em torno do planeta, sobretudo a partir da idéia de uma espécie de inflexão mundial centrada na valorização da democracia representativa.[20] Contudo, em tempos de paz o setor civil se mostra menos interessado nos negócios militares, ocasionando, em virtude do vácuo deixado, uma elevação da participação militar nos assuntos de segurança e defesa.[21] Face ao longo histórico de participação militar na política latino-americana, existem conflitantes pontos de vista acerca das relações civis-militares nas novas democracias bem como das possibilidades abertas pelo fim da guerra fria. Não é possível tratar igualmente o papel das variáveis individuais, militares, estatais e societárias em sociedades tão diversas como as do nosso subcontinente que, dependendo da forma como se combinem, alterarão significativamente o

[19] John Samuel Fitch. *The Armed Forces and Democracy in Latin America.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 36-38.

[20] Esse estágio supremo de coroação histórica das democracias liberais capitalistas tem seu melhor representante em Francis Fukuyama, em seu *O fim da história e o último homem.* Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

[21] Até mesmo os Estados Unidos, por muitos considerados um modelo a ser seguido no campo das relações civis-militares, não fogem a esta constatação. Talvez o mais significativo dos textos, que aborda a *insólita história* de um golpe militar nos Estados Unidos no ano de 2012 pelo comandante-em-chefe das Forças Armadas Unificadas desse país, como resultado de tendências *reais* que se manifestam já em 1992 e foram ignoradas, seja "The Origins of the American Military Coup of 2012", de Charles J. Dunlap, Jr. *Parameters:* (XXII/4), 2-20, 1992-93. Sugerimos também Michael C. Desch em "Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control". *Armed Forces &*

resultado final. Ao lado disso, processos poderosos como a globalização/mundialização em curso e o crescimento do progresso tecnológico que inaugurou o paradigma da chamada Revolução nos Assuntos Militares (RAM), ao lado das mudanças nas prioridades das missões militares, do relacionamento das Forças Armadas com os meios de comunicação, do impacto crescente da incorporação e presença das mulheres, das sanções aos homossexuais, do perfil de funcionários civis etc[22] podem ter diferentes e ainda não suficientemente explorados impactos para o controle/supremacia civil.

A consolidação do regime democrático exige, entre outros pontos, a construção de condições para que se efetive o controle civil pleno sobre as Forças Armadas. Definições do tipo *a mensuração da consolidação de uma democracia se dá com o teste "das duas transferências de votos"*, no qual o governo perde uma eleição para a oposição e seu sucessor subseqüentemente perde o outro pleito,[23] são extremamente problemáticas. De outra parte, pelo critério huntingtoniano o Japão poderia ser considerado uma democracia somente a partir dos anos 1990, os Estados Unidos não teriam passado pelo teste até 1890, bem como a democracia chilena estaria

Society: 24 (3), 389-405, 1998, e *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

[22] Ver Charles C. Moskos, John A. Wilians e David R. Segal (Eds.). *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War.* New York: Oxford University Press, 1999.

[23] Samuel Huntington. *A Terceira Onda*. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 261.

consolidada pouco antes do golpe militar de 1973 liderado pelo general Augusto Pinochet.[24]

Tentativas de explicar a atuação do Aparelho Militar em termos de exercício da função de Poder Moderador (análogo ao do soberano nos tempos do Império),[25] presença ou não de determinados canais que garantam o "bom andamento" da Instituição Militar, bem como um processo onde não se pode prever minimamente o resultado final dado o enorme grau de indeterminação, contradições e ambigüidades, lançam pouca luz à crítica que aqui pretendemos realizar. Mais razoável julgamos ser considerar uma natural interdependência entre dois níveis de profundidade sem, no entanto, negar uma compreensível tensão que se faz por acompanhar entre os níveis micro e macro, constituindo-se numa espécie de relação dialética entre o parcial e o global.

1.2) O paradigma huntingtoniano

A pioneira e mais célebre das conceitualizações acerca das relações civis-militares nas ciências sociais foi a introduzida por Samuel Huntington na década de 1950, por meio da clássica publicação *O Soldado e*

[24] Ben Ross Schneider. "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments". *Latin American Research Review*: 30 (2), 215-234, May 1995, p. 220.
[25] Cf. Alfred Stepan. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil.* Princeton: Pricenton University Press, 1971, especialmente pp. 57-121, e Oliveiros S. Ferreira. *As Fôrças Armadas e o desafio da revolução.* Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964.

o Estado. Dada sua importância, seja como marco fundacional seja como referência obrigatória ao procurarmos entender a dinâmica em torno do mundo militar como referência ao mundo civil, esse é um ponto que exige uma reflexão mais detida de nossa parte.

Para começarmos a entender a visão huntingtoniana, é fundamental compreendermos a categoria a quem o Estado delega o exercício legal da violência, como é o caso dos militares. Entre as diversas especificidades da profissão militar, interessa reter num primeiro momento que o autor está preocupado em procurar entender as relações que se estabelecem entre o oficialato e o Estado, que constituem um sistema de elementos interdependentes e mutuamente referido, em que qualquer alteração em um dos campos seguramente se refletirá no outro (aqui incluídas as pressões de ordem funcional e as pressões de ordem societária). Dessa forma, temos que

> "A oficialidade é o elemento dirigente ativo da estrutura militar e é responsável pela segurança militar da sociedade. O Estado, por sua vez, é o elemento dirigente ativo da sociedade e é responsável pela distribuição de recursos entre importantes valores que incluem a segurança militar. As relações sociais e econômicas entre os militares e o restante da sociedade normalmente refletem as relações políticas entre a oficialidade e o Estado. Conseqüentemente, na análise da relação entre civis e militares, a primeira necessidade consiste em

> definir a natureza do corpo de oficiais. Que espécie de corporação é essa? Que espécie de homem é o oficial?"[26]

Uma variável central na argumentação de Huntington é a emergência de um profissionalismo militar fundado em novos valores. O surgimento de uma profissão especificamente militar remonta ao início da Idade Moderna e está relacionada a várias transformações sociais como a desagregação da sociedade feudal e, com ela, a figura do nobre guerreiro, paralelamente à formação dos exércitos permanentes. A formação dos modernos Estados-Nações e o constante litígio entre essas novas formas demandariam exércitos cada vez maiores, com contingentes crescentes e treinamento permanente que passaram a exigir maior hierarquização e disciplina. A introdução da promoção por mérito e o aparecimento dos Estados-Maiores a partir de Napoleão Bonaparte consolidaram de vez a instituição da moderna profissão militar tal qual a conhecemos, portadora de conhecimentos técnicos e dotada de especial saber na administração da violência.

A existência de uma fonte reconhecida de autoridade legítima sobre as forças militares é um dos fatores mais importantes para a consolidação do profissionalismo. Assim, Huntington estabelece que as relações civis-militares supõem *sempre* a subordinação castrense às

[26] Samuel Huntington. *Op.cit.,* 1996a, pp. 21-2

autoridades governamentais – obviamente civis – ou, em outros termos, “o controle civil sobre os militares”.

Em razão disso, segundo o autor, o estudo do papel dos militares na sociedade moderna deve centrar-se na análise do poder relativo existente entre civis e militares, no marco mais amplo da compreensão de que as relações civis-militares são articuladas em torno do controle civil sobre os militares. Conforme sua linha de análise, o controle civil “é alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares”, o que significa que o problema básico das relações civis-militares gira em torno de uma questão central: “como minimizar o poder militar?”. Huntington nos oferece duas respostas a essa inquietação que permeará todo seu trabalho, a saber, duas construções típicas-ideias edificadas a partir da idéia de controle civil: o *controle civil subjetivo* e o *controle civil objetivo.*

O *controle civil subjetivo* constituiria a forma mais simples de minimização de poder dos militares e consistiria em “maximizar o poder de grupos civis em relação aos militares”. No entanto, essa exigência resultaria em um paradoxo, haja vista que a permanente existência de conflitos entre os diversos setores políticos civis que representam uma imensa variedade de interesses e estratégias divergentes no seio de uma dada sociedade, resultaria na tentativa de controle sobre as instituições militares como um recurso de poder para enfrentar as disputas mantidas com os adversários. O controle civil subjetivo sempre resulta em elevar ao máximo o poder de algum grupo ou de vários grupos civis particulares às expensas de que o

poder militar assuma projeções políticas não-militares, quer dizer, como condição de que os militares se politizem no sentido de apoiar algum grupo civil e, assim, subordinar-se politicamente a ele.

Porém, na trilha já aludida da moderna profissão militar e dos novos imperativos militares derivados das características funcionais e orgânicas das instituições castrenses profissionalizadas, decorre que "a ascensão da profissão militar transformou o problema das relações entre civis e militares, complicando os esforços de grupos civis em maximizar seu poder sobre os militares. Tais grupos viam-se agora confrontados não só com outros grupos civis de objetivos semelhantes, mas também com novos, independentes e funcionais imperativos militares. A ação continuada das formas particulares de controle civil subjetivo exigia que esses imperativos fossem negados ou modificados. Se isso não fosse feito, o controle civil no sentido subjetivo se tornaria impossível. Precisar-se-ia de alguns princípios para governar as relações entre os imperativos militares funcionais e o restante da sociedade".[27]

Estavam abertas as portas para o surgimento do que Huntington definiu como *controle civil objetivo*, modalidade essa centrada na maximização do profissionalismo militar, que por sua vez o diferenciava substancialmente do controle civil subjetivo.

[27] Samuel Huntington. *Op.cit.,* 1996a, p. 102.

> "O controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado. O controle civil objetivo atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado. Existe controle civil subjetivo numa grande variedade de formas, mas controle civil objetivo só existe numa única forma. A antítese de controle civil objetivo é a participação do militar na política: o controle civil diminui à medida em que os militares se envolvem progressivamente em política institucional, classista e constitucional. Por outro lado, controle civil subjetivo pressupõe esse envolvimento. A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo; a essência do controle civil subjetivo é a negação de uma esfera militar independente."[28]

A análise huntingtoniana é erigida sobre dois pés: por um lado, podendo ter o controle civil subjetivo e injunções de toda ordem a que os militares estariam submetidos e os riscos decorrentes para o sistema político; e, por outro lado, a existência do controle civil objetivo que asseguraria militares politicamente estéreis, Forças Armadas bem preparadas (porquê profissionais) e que não ameaçariam golpear as instituições. O ponto de passagem de um tipo de controle a outro, vale frisar uma vez mais, seria dado pelo *profissionalismo.*

O modelo sugerido pelo autor norte-americano sofre de muitas limitações ao procurarmos tomá-lo como um modelo universal. Em primeiro lugar, ele parte sobretudo da experiência norte-americana, na qual a

[28] Samuel Huntington. *Op.cit.,* 1996a, p. 103.

ampliação substantiva de interesses externos (através da guerra) levou a um rápido profissionalismo do Corpo Militar centrado no processo de priorização do inimigo externo e, em conseqüência, a uma não preocupação com os meandros da política interna.

Outro problema é que o desenho oferecido por Huntington parte da premissa de que o controle civil sobre os militares, ou seja, a subordinação castrense, é algo dado, quando na verdade na maior parte dos países latino-americanos pós-regimes autoritários, por exemplo, busca-se justamente a obediência militar às autoridades civis eleitas. Nessas nações, a ausência de controle civil efetivo, democrático e continuado sobre as Forças Armadas, constituem regra e não exceção.[29]

Em um trabalho mais recente,[30] ambientado no contexto das novas democracias, Samuel Huntington lança novas luzes a seu trabalho seminal ao propugnar que 1) as novas democracias mostram-se mais eficientes na melhoria das relações civis-militares do que em outros aspectos da consolidação democrática e que 2) essas mesmas relações são qualitativamente superiores às existentes no período autoritário.

Posto isso, no que tange às relações civis-militares teríamos inúmeras mudanças que reduzem o poder militar, como o exílio de ditadores

[29] Uma perspicaz crítica ao conceito de *controle civil* tal como estabelecido por Huntington e uma tentativa de nova conceitualização podem ser encontradas em Marcelo Fabián Sain, "El control civil sobre las fuerzas armadas en los processos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos". *In*: Paz e Seguridad em las Américas, FLACSO-Chile e CLADDE (Orgs.). *El Mercosur de la Defensa.* Santiago de Chile: FLACSO, 1997.
[30] Samuel Huntingon. *Op.cit.,* 1996b.

militares e outras limitações ao envolvimento militar na política, em adição à criação de novos instrumentos para a subordinação militar como os Ministérios da Defesa e a redução dos gastos militares e maior controle orçamentário por parte das lideranças civis. Haveria também um nítido esforço no sentido de redirecionar as missões militares, retirando-se as Forças Armadas de tarefas como a segurança interna e a promoção do desenvolvimento nacional. Em que pese tais mudanças variarem de grau e intensidade conforme o país em foco, é certo assinalar que haveria um sentido geral nessas transformações que apontariam a um novo quadro das relações civis-militares.

Novamente aqui transparece a idéia de que o *controle civil objetivo* estaria se consolidando nas novas democracias e as razões desse sucesso deveriam ser creditadas à crescente difusão por parte das escolas militares em países de democracias liberais das normas de profissionalização militar, além da constatação dos atores políticos de que o controle civil objetivo mostra-se como vantajoso para ambos, civis e militares. Os fardados teriam concluído que sua permanência no poder foi desastrosa, inclusive colocando em risco a disciplina, sacrificando os militares como instituição em prol dos militares enquanto governo. Os líderes civis, por seu turno, perceberam que a neutralidade profissional dos militares era conveniente aos seus interesses. Outro fator que explicaria esse amadurecimento é que as reformas nas relações civis-militares impõem baixos custos à sociedade e produzem notáveis benefícios, como redução do

serviço militar, cortes nos gastos militares, diminuição dos abusos militares sobre direitos humanos e transferência para empresas privadas das indústrias bélicas.

Enfim, o paradigma huntingtoniano permanece, quase meio século depois de surgido, como referência obrigatória para o entendimento das relações civis-militares, embora tenha sido construído a partir de democracias liberais, como a norte-americana. Sobretudo por essa razão, seu caráter explicativo é reduzido para os casos latino-americanos e as peculiaridades que os acompanham. Seja como for, o ponto central das relações entre civis e militares é dado pela questão do controle civil, como este se estrutura e que problemas são daí advindos, podendo-se discordar, mas jamais ignorar, a contribuição trazida para o campo das ciências sociais e a análise das relações civis-militares por Samuel Huntington.

1.3) Instrumentalismo X organizacionalismo

De maneira sucinta e um tanto quanto esquemática, é possível afirmar que os estudos sobre as relações civis-militares tendem a gravitar em torno de duas grandes clivagens, quais sejam, o instrumentalismo e o organizacionalismo.

A concepção instrumental de análise da atuação do Aparelho Militar, apesar de sua importância histórica e capacidade explicativa

demonstrada em trabalhos *sui generis* sobre diversos momentos da história brasileira,[31] é por nós deixada em segundo plano dadas as especificidades do exame que queremos empreender. Contudo, não negamos a importância dos interesses de classe ou grupos dominantes – além das origens sociais do oficialato – que muitas vezes informam não só as ingerências militares, mas também as reformas de "cunho modernizante" sobre os militares.

Incomoda-nos nomeadamente o maniqueísmo analítico que normalmente acompanha este tipo de análise. Desta perspectiva, poderíamos aglutinar as participações militares ao longo da história em torno de três grandes linhas que os levariam a intervir: a *oligárquica*, pela qual as classes dominantes comandam o Aparelho Militar e dele lançam mão em momentos de crise do sistema dominante; a dos *setores médios*, onde a Instituição Militar seria o agente político organizado das classes médias, de onde recrutaria seu quadro de oficiais, e promoveria reformas de caráter modernizador; e, finalmente, a *moderadora*, cuja função arbitral das Forças Armadas decorreria da "vontade da maioria", acima das classes e grupos sociais.

De outro lado, concordamos em boa medida com Carrilho, quando destaca que

[31] Vale a pena conferir, entre outros, Nelson Werneck Sodré. *A História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965; Octávio Ianni. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968; Sérgio Buarque de Holanda. "A Fronda Pretoriana". *In:* Sérgio Buarque de Holanda (Coord.). *Do Império à República (vol. t, tomo II)*.

> "É o próprio formato organizativo das Forças Armadas que está no cerne da capacidade de intervenção política da instituição militar – circunstância que se evidencia especialmente quando o tecido organizativo da sociedade civil é frágil e em situações de fraco desenvolvimento das organizações de expressão política".[32]

Tomada com cuidado, tal afirmação, a nosso ver, em muito enriquece a análise das chamadas relações civis-militares principalmente quando confrontada com o modelo huntingtoniano de controle civil acima visto. O organizacionalismo em toda a sua dimensão permite-nos captar em maior grau e amplitude, tendo em conta que o fio condutor de nosso trabalho recairá sobre a criação do Ministério da Defesa no Brasil, o comportamento das Forças Armadas enquanto organização social complexa que desenvolve táticas de ação política, compete por recursos e reconhecimento, orienta sua ação social procurando reduzir o grau de incerteza acerca de seu futuro institucional,[33] em suma, socorre-se dos instrumentos à sua disposição para fazer valer seus interesses.

Esta categoria explicativa avança em relação ao instrumentalismo por resgatar a especificidade militar, não reduzindo-a a

São Paulo: Difel, 1985, e José Nun. "The Middle-Class Military Coup". *In:* Claudio Veliz (Ed.). *The Politics of Conformity in Latin América*. Oxford: Oxford University Press, 1967.

[32] Maria Carrilho. *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994, p. 114.

[33] Utilizamos *ação social* aqui no sentido definido por Max Weber, entendida como "uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou agentes, refere-se ao comportamento de *outros*, orientando-se por este em seu curso". Grifo original. Cf. *Economia e Sociedade* (Volume 1). *Op. cit.*, 1994, p. 3.

mero epifenômeno da sociedade de classes em que está inserida, indo mesmo além.

> "Apesar da variedade de interesses e orientações teóricas e metodológicas cobertas pela teoria organizacional, sua característica distintiva consiste em tomar a organização, e não o sistema inclusivo ou partes dele, como a unidade de análise. Esta ênfase na organização não exclui a questão das relações entre a organização, por um lado, e seu contexto ambiental, por outro. Pelo contrário, por que formas uma organização se relaciona com seu ambiente externo e como se influenciam mutuamente são questões que constituem o núcleo de análise".[34]

Apesar da não concordância com as propostas instrumental e organizacional em seus "estados-puros", isso não nos impede afora suas contribuições valermo-nos das divergências tomando suas eventuais limitações como fonte de fértil compreensão da realidade.

[34] Edmundo Campos Coelho. *Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976, p. 28. Outro trabalho brasileiro clássico que destaca a importância dos aspectos organizacionais para o entendimento do comportamento militar é o de José Murilo de Carvalho. "As Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador". *In:* Boris Fausto (Coord.). *Sociedade e Instituições (1889-1930) (vol. 2, tomo III)*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1990.

1.4) Uma perspectiva combinada

Acreditamos que a dissociação entre as abordagens acaba por obstar o desenvolvimento da pesquisa. Nesta direção, optamos por uma perspectiva combinada.

Distintamente da concepção instrumental que enxerga a ação da forças militares a partir de estímulos encontrados fora das fronteiras da Corporação – em última análise, sem vida própria – e da concepção organizacional que enfatiza a autonomia da Instituição Militar face à sociedade global – tornando-a, no limite, auto-explicável –, acreditamos que a análise do fenômeno militar e, em conseqüência, das relações civis-militares, comporta elementos vinculados às duas visões.[35]

Dessa forma, optamos pelo caminho da justaposição em detrimento ao da contraposição, não obstante os riscos que tal perspectiva impõe. Portanto, considerações advindas da *cultura política,* da *análise* do *Estado,* do *comportamento dos atores,* dos *processos,* das *disputas de hegemonia,* das *análises organizacional* e *institucional,* apenas para destacarmos os principais elementos, estarão o tempo todo informando nossa análise.

[35] Nessa direção cf. Antonio Carlos Peixoto. "Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação". *In*: Alain Rouquié (Coord.). *Os Partidos Militares no Brasil.* Rio de Janeiro: Record, 1991.

CAPÍTULO 2

AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL:

DE 1964 A ITAMAR

Neste capítulo, particularmente, trabalharemos com a questão das relações civis-militares em nosso país a partir da quebra da institucionalidade ocorrida em 1964 até o governo Itamar Franco, na primeira metade da década de 1990, procurando realizar um balanço geral das mesmas nestes trinta anos de história.

As perguntas que aqui nos interessam como uma possível porta de entrada à discussão das relações civis-militares no Brasil contemporâneo, poderiam ser assim resumidas: como se deu a militarização da vida política e social do Brasil após o "período populista"?; de que forma os militares enfrentaram o desafio de deixar de ser governo?; no período pós-autoritário a "Nova República" enfrentou o problema da autonomia militar herdado do regime de exceção?; como se comportou com relação à caserna o primeiro presidente eleito diretamente após quarenta anos?; e Itamar, após a crise do *impeachment*, como lidou com os militares?

2.1) A militarização da vida política e social

O golpe de 1964 abre as portas a inúmeras análises acerca da natureza do regime que se seguiu após aquele fatídico 31 de março.[1] Contudo, um traço comum às diferentes críticas diz respeito ao importante grau de institucionalização que teve o regime autoritário brasileiro em contraste a vários de seus vizinhos, com a manutenção de eleições regulares e periódicas (ainda que sob estrita normatização da "nova classe"), o exercício das atividades legislativas por parte do Congresso Nacional (salvo raros momentos em que o mesmo foi fechado), em suma, uma preocupação com a liturgia "democrática" de funcionamento que conferia um razoável grau de "legitimidade" ao *establishment*.[2]

A particularidade acima apontada remete à distinção empreendida por Moraga entre *ditadura personalizada* e *ditadura institucional*. Enquanto no primeiro tipo o chefe de governo e o das Forças Armadas, em que pese atribuições distintas, se plasmam na mesma pessoa, com o Chile do general Pinochet sendo seu caso mais emblemático, acreditamos que o segundo modelo possa ser aproveitado à análise do caso

[1] A literatura sobre essa temática é, para dizermos o mínimo, vastíssima. Sob o risco de injustiça, aqui vão algumas sugestões: René Armand Dreifuss. *Op. cit.*, 1981; Fernando Henrique Cardoso. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975; Hélio Silva. *1964: golpe ou contragolpe?.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975; Celso Furtado (Org.). *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979 e David Collier (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

[2] Ainda que não exista justificativa ética para a repressão, o Brasil ficou distante do grau de barbarismo pelo qual passou outros países. Na Argentina, por exemplo, houve um índice de morte *per capita* cem vezes maior do que por aqui, com a perda de um cidadão para cada

brasileiro onde houve – de forma genérica – não só uma preocupação com a manutenção do funcionamento das instituições, bem como o cuidado de que os generais-presidentes que ocupavam o mais alto posto político da nação (sinalizando alternância) se despissem da farda e trajassem-se à paisana, numa demonstração, daquela perspectiva, de que era um cidadão normal fazendo uso de seus direitos e deveres e não a Instituição Militar a ocupar o centro decisório do poder.[3]

Esses traços e os desdobramentos que deles se seguiram levaram uma autora a definir, em comparação com outros regimes de mesma natureza, o caso brasileiro como um exemplo de regime autoritário "bem-sucedido", uma vez que o mesmo

> "1) conseguiu atingir algum grau de institucionalização por utilizar-se de eleições periódicas, manter o Congresso em funcionamento, e por saber fazer uso do discurso da transitoriedade do regime; 2) com relação à tradição e à cultura políticas, a presença militar na política não foi introduzida em 1964 e o pluralismo e as eleições, ainda que manipulados, foram mantidos; 3) o governo militar, particularmente no período Médici, conseguiu atingir bons índices de desempenho econômico; 4) a violência do regime (repressão) nem de longe atingiu

2.647 habitantes de sua população, ante um para cada 279.279 no Brasil. Ver Thomas E. Skidmore. *The politics of military rule in Brazil*. Oxford: Oxford University Press, 1988, p. 269.

[3] Enrique Gomariz Moraga. "Fuerzas Armadas y transición democrática: elementos para un estudio comparado". *Seminário Forças Armadas e democracia na América Latina*. Campinas: mimeo, abril de 1986, p. 4 e sgs.

o grau registrado em outros países".[4]

A despeito dessas peculiaridades e da preocupação com a ritualística do exercício do poder, o período pós-1964 viria a se caracterizar por um grau até então inédito de militarização da vida política e social do país, onde o papel dos militares confundir-se-ia com o do próprio Estado.

Acreditamos que o marco simbólico do início desse processo pode ser buscado na criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) a 13 de junho de 1964.[5] O "monstro", como viria a ser definido anos mais tarde nas palavras de seu próprio criador, o general Golbery do Couto e Silva, originalmente era responsável por assessorar o presidente da República na orientação e na coordenação das atividades de informação e contra-informação, vindo posteriormente a espalhar seus tentáculos por sobre toda a sociedade e a máquina do Estado. Com efeito, além da Agência Central e das Agências Regionais espalhadas pelo país, o SNI dispunha das Divisões de Segurança Interna (DSIs) em cada Ministério e das Assessorias de Segurança e Informações (ASIs) em outros órgãos públicos, nunca nos esquecendo que sem qualquer tipo de controle externo.[6]

Isso, combinado à necessidade de um "ambiente harmônico"

---

[4] Suzeley Kalil Mathias. *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papirus, 1995, pp. 37-8.

[5] Ver Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964 (https://www.planalto.gov.br.ccivil_03/Leis/L431.htm; consultado em 30/08/03).

[6] A comunidade de informações chegou a congregar mais de 200 mil homens. Para detalhes, vale conferir Ana Lagôa. *SNI: como nasceu, como funciona*. São Paulo:

onde pudessem se desenvolver livremente as forças do capital e da livre iniciativa, distintamente do período pré-1964 caracterizado pelo conflito interclasses e pela exigência das chamadas "reformas de base" (agrária, educacional, urbana, entre outras) que levaram ao colapso do populismo,[7] acabaria por desaguar na nova Lei de Segurança Nacional (LSN),[8] mais dura e que incorporava as penalidades criadas pelos Atos Institucionais (inclusive a pena de morte).

Esses dois instrumentos combinados, *Serviço Nacional de Informações* e *Lei de Segurança Nacional*, imprescindíveis para o funcionamento de uma sociedade idealizada à moda durkheimiana onde o conflito era visto como algo "disfuncional" de um "organismo doente", não davam conta das imensas mudanças sofridas pelo Brasil naqueles últimos anos e que levaram ao surgimento de uma sociedade que já atingira um estágio avançado de diferenciação social e de mobilidade entre as classes, onde as pressões tenderiam a se tornar crescentes.

Fechando o circuito, utilizando como pretexto a rejeição em 12 de dezembro ao pedido de licença para processar o deputado Márcio Moreira Alves, em fins de 1968 temos a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5)

Brasiliense, 1983 e Ayrton Baffa. *Nos porões do SNI: o retrato do monstro de cabeça oca*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1989.

[7] A esse respeito cf. Octávio Ianni. *Op. cit.,* 1968; Francisco Weffort. *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980 e Luiz Alberto Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro e Brasília: Editora Revan e Editora UnB, 2001.

[8] Essa *Lei de Segurança Nacional* foi instituída por meio do Decreto-Lei nº 314, em 13 de março de 1967, definindo "os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e

que estabelecia, entre outras medidas, poderes excepcionais ao Executivo para determinar o recesso do Congresso Nacional (realizado imediatamente por força do Ato Complementar nº 38), das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, bem como a intervenção em Estados e municípios – sem as limitações previstas pela Constituição – e a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos e das garantias da figura jurídica do *habeas-corpus* nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional.[9] Enfim, estava desfechado o "golpe dentro do golpe".

Paulatinamente, mas de forma linear e crescente, com a possibilidade de cassação dos mandatos, decretação de Estado de Sítio sem autorização pelo Congresso, eleições presidenciais indiretas, extinção dos partidos políticos, dentre outras medidas de exceção, o novo regime marchava a passos largos para um rígido controle das esferas política e social. Em fins da década de 1960 a paranóia da segurança nacional estava instaurada e institucionalizada.[10]

Até mesmo um dos próceres da nova ordem e primeiro comandante da Escola Superior de Guerra (instrumento de relação orgânica entre setores militares com segmentos das classes dominantes e setores do aparelho de Estado), o general Cordeiro de Farias, mais tarde declararia:

---

dá outras providências". (http://www.soleis.adv.br/declei1967/3141sn.htm; consultado em 02/09/03).

[9] Uma interessante cronologia desses acontecimentos pode ser conferida em Márcio Moreira Alves. *68 mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

[10] Segundo o Artigo 86 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, "toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em

> "Tenho-me preocupado com outra distorção da função militar: o Exército está-se transformando em polícia. Ora, o Exército precisa pairar sobre todas as forças a fim de se resguardar para suas grandes e insubstituíveis funções. Mas ser polícia? Invadir casas à noite e prender pessoas não é função do Exército. Isso o desgasta profundamente. Ele perde o caráter sadio de sua personalidade e transmite um exemplo negativo às novas gerações, inclusive às que vão formar os futuros militares. Hoje, dentro desse panorama, eu preferiria não ser militar".[11]

A óptica militar de então, antagonista ao pluralismo e ao conflito – por definição –, foi assim definida por um estudioso do período:

> "O conflito de classes não pode existir porque contraria as normas que devem reger a conduta da sociedade. Os aparatos repressivo e ideológico servem, portanto, para garantir a ordem. O lema *segurança e desenvolvimento* pode, pois, ser colocado em execução. Com o intuito de alcançar um determinado grau de desenvolvimento, almejando a categoria de grande potência, a segurança torna-se essencial, dirimindo os conflitos internos [políticos e sociais] que possam colocar em risco esse objetivo".[12]

---

lei". (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm; consultado em 12/04/03).

[11] Aspásia Camargo e Walder de Góes. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981, pp. 610-1.

[12] Grifo original. Shiguenoli Miyamoto. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995, p. 120.

Não preocupa-nos aqui a idéia de que originalmente o "projeto" do governo Castelo Branco (1964-1967) era distinto do que efetivamente foi realizado.[13] Interessa reter que esse indesejável padrão levado às arenas política e social, além de autoritário, foi fiador de uma estabilização conservadora e coercitiva levada a ferro e fogo para uma crise de dominação burguesa (leia-se colapso do populismo) que precarizaria ainda mais as relações civis-militares que já não eram nada boas no período pré-golpe.

2.2) O projeto e o processo de distensão

Apesar da promessa de restauração da democracia em seu discurso de posse[14] – embora seja-nos difícil compreender o que quisesse dizer com isso –, foi justamente no governo do general Emílio Médici (1969-1974) que assistimos ao período mais duro da repressão, popularmente chamado de "anos de chumbo".

No início de 1970 foi instituída a censura prévia nos jornais e outros meios de comunicação, acompanhada da ampliação da atuação e autonomização dos órgãos repressivos – reforçada pela criação dos

[13] Cf. Fernando Henrique Cardoso. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1979, p. 50 e sgs. e Clóvis Brigagão. *A militarização da sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

[14] "Pretendo deixar, ao término de meu período governamental, definitivamente instaurada a democracia em nosso País, bem como fixadas as bases de nosso desenvolvimento econômico e social". Emílio Garrastazu Médici. *O jogo da verdade*. Brasília: Imprensa Nacional, 1971, p. 11.

Destacamentos de Operações de Informações (DOIs) e dos Centros de Operações de Defesa Interna (CODIs) – com vistas ao combate de grupos guerrilheiros de esquerda e outros setores da oposição. A principal fonte de legitimação do autoritarismo nessa época deu-se por meio da economia, com crescimento médio de 10% ao ano no que ficou conhecido como "milagre brasileiro".

Não obstante, o modelo começava a dar sinais de esgotamento e a cizânia castrense a robustecer-se. Com o índice de votos nulos e brancos chegando a 30% do total em 1970, a maior parte dos grupos de guerrilha já aniquilados em 1971,[15] a crise do petróleo de 1973 que viria a abalar os pilares da economia mundial e o crescente desgaste e divisão no interior da Instituição Militar, urgia algo ser feito. Nessa altura, a um observador mais atento, era impossível escapar o dilema apontado por Moisés de que "a ditadura despolitiza a sociedade, mas não alcança impedir que a própria política penetre a instituição armada; a conseqüência é a divisão e, a partir daí, as crises (internas) que se sucedem".[16]

É certo que o projeto de distensão não foi visto como uma unanimidade pelo mundo da caserna, embora muitos estivessem convencidos dele como razão última em nome da preservação do Aparelho Militar. O risco dos militares enquanto instituição e os militares enquanto

[15] Ver Jacob Gorender. *Combate nas Trevas – a esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo: Editora Ática, 1987, onde esse autor reconstitui a trajetória dos partidos e grupos de esquerda, sobretudo no período que vai de 1964 até 1974.

governo, segundo a conhecida expressão de Stepan,[17] plasmarem-se em uma única figura era cada vez maior. Do lado civil, cresciam as vozes descontentes com o regime, e a sociedade, vagarosamente, via organizações tradicionais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Igreja Católica, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), entre outras instituições, pouco a pouco insurgiam-se contra a ordem vigente e os mecanismos de regulação e repressão cunhados pelo meio militar.

Como ator político arguto e de primeira grandeza, o novo presidente general Ernesto Geisel (1974-1979) valeu-se da adição de dois novos instrumentos fundamentais para o projeto de transição "lenta, gradual e segura" que pretendia levar a cabo, a saber, a introdução da temporalidade e a continuidade na mudança. Contudo, Suzeley Kalil é bastante feliz ao lembrar que

> "O projeto, como estratégia de ação, procura sem êxito abarcar *todas* as possíveis respostas para sua proposta. O processo, ao contrário, ainda que impulsionado pelo projeto, muitas vezes foge ao controle porque toda mudança traz consigo uma dinâmica autônoma que faz nascer novos horizontes".[18]

[16] José Álvaro Moisés. "Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política". *In*: Maria de Lourdes Manzini Covre (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 132.
[17] Alfred Stepan. "As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha". *In:* Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b, p. 517.

Tomamos o cuidado aqui de não superdimensionar a racionalidade dos atores envolvidos no processo político, seja para evitar uma visão voluntarista da história seja para não incorrermos na imputação de nexos causais sobretudo definidos *a posteriori*. Os reclamos por democracia, como diz Atilio Boron, não podem ser condenados a uma mera e fria gramática do poder, assumindo diferentes configurações dependendo do ponto tomado para análise.[19]

Concretamente, o início do processo de distensão tem seu ponto de partida no momento em que os dirigentes do regime anuem com o intento de promover uma liberalização e são acreditados pelos principais atores políticos.[20] No caso brasileiro, esse marco temporal situa-se no ano de 1974 e o curso histórico seria marcado por movimentos sistólicos e diastólicos tal qual ocorre com o músculo cardíaco.[21]

Em novembro de 1974 tivemos eleições com um grau de liberdade que não se via no país havia anos. A esmagadora vitória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) iria levar a uma pressão crescente sobre o recém-empossado presidente general Ernesto Geisel (1974-1979)

---

[18] Grifo original. Suzeley Kalil Mathias. *Op. cit*., 1995, p. 109.

[19] Cf. Atilio A. Boron. "Os 'novos leviatãs' e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina". *In*: Emir Sader e Pablo Gentili (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 38.

[20] Nas palavras do "bruxo" general Golbery do Couto e Silva, chefe da Casa Civil do governo Geisel e um dos estrategistas políticos responsável por muitos dos "feitiços" do período, "concentramos o poder de tal forma que produzimos um buraco negro, capaz de absorver qualquer energia". Citado em Elio Gaspari. *A Ditadura Encurralada.* São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 259.

por um novo fechamento.

No desenrolar dos fatos, apesar da descompressão da censura ao longo de 1975, em outubro desse mesmo ano a violência e o medo voltariam a ameaçar o projeto e o processo de distensão. Em São Paulo, nas dependências do DOI-CODI, o jornalista Wladimir Herzog era encontrado morto horas depois de ter ido voluntariamente prestar um depoimento para o qual tinha sido convocado. Em janeiro de 1976, seria a vez do operário Manoel Fiel Filho. A "linha dura" começava a mandar seus recados.

A crescente autonomização dos órgãos de repressão inseriria uma nova dimensão no processo de distensão, uma vez que, levada a seu extremo, punha em risco a própria existência do Aparelho Militar e seus princípios basilares, o respeito à disciplina e à hierarquia. A "comunidade de informações", agindo às sombras e nos porões, havia criado mecanismos paralelos de cadeia de comando, provocando distorções no padrão burocrático e verticalizado da estrutura militar.[22] Assim, após a ocorrência das mortes acima descritas, numa clara tentativa de retomar o controle sobre as Forças Armadas e paralelamente mostrar que a distensão seguiria, o presidente Geisel mandou afastar sumariamente o general Ednardo D'Avila Mello, comandante do II Exército, a quem o DOI-CODI era diretamente

[21] Essa imagem nos é sugerida por Golbery do Couto e Silva em *Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981, pp. 5-37.

[22] A síntese de tal comportamento baseia-se no *princípio do chefe* de "não duvidar, não divergir, não discutir". A esse respeito cf. Benjamin Rattembach. *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Pleamar, 1972.

ligado.[23]

Outros episódios de abertura e fechamento, ou ainda de avanços e recuos, seguiriam-se com o general Geisel controlando o diapasão em que a sanfona seria tocada. Importante destacar foi o "Pacote de Abril" de 1977 onde, socorrendo-se dos poderes facultados pelo AI-5, tivemos, entre outras medidas, a instituição da figura do "senador biônico" (contemplando um terço do Senado Federal) e a super-representação dos Estados menos populosos. Nesse mesmo ano, em mais um embate com os "duros", o presidente Geisel destituiria o general Sílvio Frota da condução do Ministério do Exército, ciente dos esforços do mesmo em valer-se do CIE para alavancar sua candidatura ao Palácio do Planalto e, no limite, procurando enfraquecê-lo enquanto "brando".[24]

Os objetivos definidos estavam sendo alcançados, com a temporalidade do fim do regime delineada (ainda que acelerada pela entrada em cena dos chamados "movimentos sociais urbanos" e a emergência de novos atores acompanhados de suas práticas reivindicatórias)[25] e a continuidade na mudança assegurada onde, a despeito da vitória oposicionista em número de votos nas eleições de 1978, o governo conseguiu obter maioria no Congresso Nacional graças às medidas tomadas

[23] Distintamente do SNI que era ligado à Presidência da República, o DOI-CODI vinculava-se ao Ministério do Exército, que possuía também o Centro de Informações do Exército (CIE) desde 1967.
[24] Maria Helena Moreira Alves. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 53 e sgs.

no ano anterior.[26] Nos últimos anos dessa década teríamos a revogação do AI-5 – principal legislação de exceção do período militar –, a aprovação da Lei da Anistia (restrita, mas libertando presos políticos e possibilitando o retorno de outros tantos exilados) e a reforma partidária trazendo de volta o pluripartidarismo.

O resultado final do projeto e do processo de distensão, assim poderia sucintamente ser resumido:

> "Durante a presidência do General Geisel (1974-1979), o processo político foi dominado pelo governo e restrito, de fato, às forças conservadoras e à oposição parlamentar – aglutinadas, respectivamente, na ARENA e no MDB – conforme previa o projeto de 'distensão'. Durante a presidência Geisel, a existência de um apoio político significativo ao regime, a fragilidade da oposição frente aos recursos coercitivos do governo e a *virtù* dos dirigentes autoritários permitiram que estes últimos fossem muito bem-sucedidos na implantação e no controle de seu projeto de democratização outorgada. Geisel legou a seu sucessor, por ele escolhido, General João Figueiredo, a tarefa de aprofundar a liberalização do regime e, como parte de sua estratégia de transição, passar o poder ao término de seu mandato, em 1985, a um político civil proveniente do partido do regime. Os caprichos da *fortuna* realizaram essa tarefa por vias tortas,

[25] Cf. Vera da Silva Telles. "Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70". *In*: Ilse Scherer-Warren e Paulo J. Krischke (Orgs.). *Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
[26] Ver Bolívar Lamounier (Org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)*. Petrópolis e São Paulo: Vozes e CEBRAP, 1980.

> pois, com a morte de Tancredo Neves, assumiu o poder José Sarney, que havia sido um dos quadros civis mais proeminentes do regime autoritário. Assim, apesar do governo Figueiredo ter perdido o controle do processo político nos últimos anos de seu governo, o resultado final da fase de liberalização política foi muito próximo daquilo que havia sido projetado pelos mentores da transição 'lenta, gradual e segura' ". [27]

Embora arriscado, cheio de incertezas e pontilhado de momentos dramáticos, cremos ser possível asseverarmos que o ideário da "Revolução" havia sido realizado: intervenção "saneadora", afastamento/aniquilação dos comunistas e "subversivos", modernização conservadora – por meio de um modelo socialmente excludente e economicamente concentrador – e "retirada ordenada" na volta aos quartéis.

2.3) "Nova República"?

As Forças Armadas constituem dentro da sociedade um agrupamento de indivíduos que desempenham certas funções com vistas a um objetivo social bem determinado: *prover a segurança contra a violência*.[28] A presença militar na "Nova República", ainda que excessiva, não autoriza-

[27] Carlos S. Arturi. "O debate teórico sobre as mudanças de regime político: o caso brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*: 17, 11-31, 2001, p. 18.

nos a considerar o governo José Sarney (1985-1990) como militarizado.

É fato que os constrangimentos impostos à construção de um novo regime e de um novo padrão de relações civis-militares foram múltiplos e se retroalimentaram. A persistência da crise econômica com baixo crescimento e inflação crescente, a fragilidade política da "Aliança Democrática", a duvidosa legitimidade do presidente Sarney – importante quadro do antigo regime que assume em razão da inesperada morte de Tancredo Neves –, combinados à manutenção de enclaves autoritários no interior do aparelho de Estado, acabaram por convergir para um modelo que leva-nos a lançar sérias dúvidas sobre a conveniência se denominar aquele recém-inaugurado período de "Nova-República". Os traços da estratégia de transição por contenção fariam-se notadamente presentes nesses anos.[29]

A continuidade foi a principal marca da passagem de um governo liderado pelos militares para o primeiro governo civil e pode ser explicada por três fatores de igual importância. Primeiramente, referidas ao âmbito da política, as possibilidades de modificações aprofundadas no

[28] Benjamin Rattenbach. *Op. cit.*, 1972, p. 21.

[29] Para uma extensa taxonomia dos diferentes tipos de transição, ver especialmente *Transições do regime autoritário: América Latina; Transições do regime autoritário: comparações e perspectivas; Transições do regime autoritário: sul da Europa,* todos editados por Guillermo O'Donnel, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, publicados em 1988 pela Revista dos Tribunais e Edições Vértice, de São Paulo. Além desses destacamos também *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões acerca de democracias incertas*, que inaugura a série de trabalhos acima nominados, escrito por O'Donnel e Schimitter (1987). Nesse último, desanuviando o horizonte e procurando trabalhar com algum grau de predição, já escreviam apropriadamente os autores: "os atores não lutam só para satisfazer seus interesses imediatos e/ou os interesses daqueles a quem se propõem a representar, mas também pela definição de regras e procedimentos cuja configuração determinará prováveis vencedores e perdedores no futuro" (pp. 22-23).

sistema político foram ultrapassadas pelos fatos e o resultado ficou bastante aquém do que se espera de um novo regime democrático.

O segundo fator diz respeito às relações civis-militares e às possibilidades de efetivação de um controle civil sobre o poder militar. Comparativamente, os militares no Brasil retiraram-se do exercício direto do poder com um alto grau de coesão institucional (superior a outros países que emergiram de regimes autoritários militarizados), além de manterem um conjunto de prerrogativas que possibilitavam a permanência de um papel político relevante, ainda que em outros moldes.

O último ponto característico da continuidade preservada foi dado pelo fato de o período aberto em 1985 ter sido pontuado por crises – superposição das demandas políticas, econômicas e sociais, com ênfase nas duas últimas – herdadas da primeira metade da década (particularmente agravadas pela recessão de 1981-83), cujas respostas foram orientadas por medidas heterodoxas que tiveram impacto expressivo perante a opinião pública, mas de efeitos efêmeros que fizeram ressurgir com maior intensidade políticas conservadoras do período autoritário.[30]

É, pois – como escreve Peixoto –, a partir da noção mais geral do movimento da sociedade global e do impacto desse movimento sobre as Forças Armadas que se devem situar os quadros analíticos que permitem a compreensão do fenômeno militar, informando a elaboração de uma série de

[30] Cf. Samuel Alves Soares. *Forças Armadas e Sistema Político na Democracia*. São Paulo: mimeo, Doutorado em Ciência Política, 2000, p. 77 e sgs.

estratégias que evoluem segundo as circunstâncias e as possibilidades de ação da Instituição.[31]

Nessa direção, a falta de apoio societário ao novo presidente corroborou substancialmente para o estabelecimento do que viria a ficar conhecido como tutela militar.[32] Não só: o próprio sistema político sentiria a força dessa tutela, quando os ministros militares – principalmente o ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves –[33] pressionaram a Presidência e o Congresso Constituinte no sentido de limitarem as reformas políticas e sociais exigidas por setores do PMDB (detentor de mais da metade dos Ministérios) e da oposição de esquerda.

Essa realidade decorria de um quadro que poderia ser assim resumido:

> "A autonomia, a capacidade de gerar políticas, o reconhecimento dos demais atores políticos, a notável capacidade de antecipação com relação ao desenvolvimento da conjuntura e a firme decisão de não liberar espaços ocupados durante o regime militar fizeram das Forças

[31] Antonio Carlos Peixoto. *Op. cit.*, 1991, pp. 38-9.

[32] Entendemos por *tutela militar* uma manifestação específica do papel militar na preservação da ordem social num momento em que a corporação castrense não mais se encontra no exercício do poder de Estado sem, no entanto, haver perdido a importância orgânica no conjunto dos órgãos do mesmo. Ver Eliézer Rizzo de Oliveira. "O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República". *In:* João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira. *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.

[33] A exemplo do que ocorreu – ainda que de forma distinta e menos protagônica – nos anos de autoritarismo, aqui também o Exército mantinha a "liderança" apenas secundado pela Marinha e pela Aeronáutica. Cf. Edmundo Campos Coelho. "Back To The Barracs: Brazilian Military's Style". *In*: Constantine P. Danopoulos (Org.). *The Decline of Military Regimes*. Boulder: Westview Press, 1988, p. 166 e sgs.

> Armadas o principal apoio do presidente Sarney, cujo sustentáculo parlamentar da Aliança Democrática esvaiu-se em poucos meses de governo. Ao apoiar o presidente, o aparelho militar indicava-lhe também diversos limites para as políticas de governo".[34]

Por trás dessa situação, temos uma realidade onde talvez o ponto de maior simbolismo da frustração que viria a se instaurar com relação ao padrão das relações civis-militares no período pós-autoritário seja dado pela manutenção da função interventora tradicional garantida na expressão "as Forças Armadas (...) destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem" (Artigo 142 da Constituição Federal de 1988).[35] Distintamente do que previa o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a redação final manteve o emprego dos militares na garantia "da lei e da ordem", conceitos que mais confundem do que explicam.

Assim, empregar as Forças Armadas para a defesa da lei significa que elas podem ser utilizadas na repressão ao narcotráfico e outros crimes, atribuições de polícia. Na garantia da ordem, por seu turno, abre espaço a que a Instituição Militar seja chamada com o intuito de reprimir greves e movimentos políticos e/ou sociais. Na mesma linha, pensando em

[34] Eliézer Rizzo de Oliveira. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus, 1994a, p. 111.

[35] Outros dois pontos de honra que seriam eficientemente defendidos pelo eficaz *lobby* militar na Constituinte são a não revisão dos atos praticados pelos militares durante o período autoritário e a posição contrária à tese de criação do Ministério da Defesa.

uma situação-limite, Zaverucha alerta para o risco de autonomização do Aparelho Militar, já que

> "Tal artigo [142] não especifica se a lei é constitucional ou ordinária, nem define quando é que a lei e a ordem foram violadas. Basta determinada ordem do Executivo ser considerada ofensiva à lei e à ordem, para que os ministros militares possam constitucionalmente não respeitá-la, mesmo sendo o presidente da República o comandante-em-chefe das Forças Armadas".[36]

Prova de tal inadequação é que, menos de um mês após a promulgação da nova Constituição, assistiríamos à invasão da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) de Volta Redonda por mais de mil soldados para pôr fim a uma greve, cujo saldo final seria a morte de três trabalhadores. Ainda que tenha condicionado o acionamento do Aparelho Militar à necessidade de convocação externa – contestada pelos documentos militares de então, que preferiam a fórmula *dentro dos limites da lei* – a solução dada pelo Artigo 142 tornou-se muita ampla na medida em que permitia a qualquer instância dos três Poderes fazê-lo, como foi o caso do ocorrido na "Cidade do Aço" por determinação de uma reintegração de posse emitida por um juiz de Direito do município. Somente mais tarde, após diversas negociações, é que teríamos a definição do emprego das Forças

[36] Jorge Zaverucha. "Prerrogativas militares: de Sarney a Cardoso". *Monitor Público*: 12, 35-41, jan/mar 1997, p. 36.

Armadas restrita à pessoa do presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento aos presidentes do Supremo Tribunal Federal ou do Congresso Nacional, minorando a inadequação do texto constitucional que confere aos militares a manutenção da lei e da ordem.[37]

Tivéssemos enfrentado apropriadamente o problema da autonomia e das prerrogativas militares em nosso país e seguramente teríamos um quadro distinto do anteriormente descrito.[38] A Constituição de 1988 prevê, entre outros pontos, a decretação do Estado de Defesa (Art. 136) e do Estado de Sítio (Art. 137) para o caso de ameaça às instituições e à ordem pública. Ademais, esses mecanismos conferem um importante padrão de responsabilidade compartilhada ao sistema político, haja vista que sua aprovação passa também pelo crivo do Poder Legislativo. Alternativamente, poderia ter-se pensado na criação de uma espécie de Guarda Nacional situada entre o poder da Força Terrestre e o das Polícias Militares – subordinada ao Ministério da Justiça e com sua convocação passando pela aprovação do Congresso Nacional –, oferecendo assim uma conformação jurídico-política em consonância com a cidadania, o que permitiria a supressão da parte do Artigo 142 da Carta Magna que confere às

[37] Cf. Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Recentemente, em virtude da criação do Ministério da Defesa, essa lei foi revogada e substituída pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a qual ainda mantém o emprego das Forças Armadas como responsabilidade do presidente da República (www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp97.htm; consultado em 28/08/02).

[38] Para essas e outras questões, como análise minuciosa de uma extensa lista de prerrogativas militares mantidas no período pós-transição e apresentação de nichos de

Forças Armadas a garantia "da lei e da ordem", bem como respondendo de forma mais satisfatória ao problema da reserva das Forças Armadas em nosso país.

O modelo brasileiro operou claramente dentro de uma perspectiva conservadora, coroando o processo de transição "lenta, gradual e segura" definido pelos próceres do regime anterior, na linha que seria posteriormente defendida por Giuseppe Di Palma de que as possibilidades de uma transição bem-sucedida têm direta relação com os ritmos com que opere o processo de restauração das instituições democráticas. A "evolução democrática", conforme esse autor de inspiração conservadora, ver-se-á fortemente beneficiada pela moderação e o gradualismo que assumam as principais lideranças políticas do regime nascente no momento de negociar a retirada dos dirigentes do regime autoritário.[39] Nada mais ilustrativo a esse respeito do que o exercício da Presidência da República por aquele que fôra, até poucos meses antes, o presidente do partido do regime de exceção.[40]

É isso que explica, possivelmente, um traço secular do sistema político de nosso país, caracterizado pela combinação de uma "lógica liberal" com uma "*práxis* autoritária", em grande medida responsável por uma cultura política que resiste à democratização da esfera pública e à expansão da

autonomia ao final do governo Sarney, ver Samuel Alves Soares. *Op. cit.*, 2000, principalmente pp. 59-108.

[39] Giuseppe Di Palma. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transition*. Berkeley: University of California Press, 1990, p. 27 e sgs.

[40] Um interessante painel do período em tela, baseado em farta documentação, pode ser conferido em Thomas E. Skidmore. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

cidadania.[41] A reificação de um modelo nada democrático no campo das relações civis-militares estava dada.

Por fim, o somatório de prerrogativas militares, tutela sobre o poder político e debilidade das ações civis na direção de se buscar restringir a autonomia militar, mostra o claro exagero de se classificar o interregno 1985-1990 de "Nova República". O descompasso das lideranças civis com os temas de defesa, adicionado ao caráter conservador e mesmo autoritário de parcelas numerosas da elite política e econômica – que enxergaram nos pleitos crescentes dos movimentos sociais empenhados na luta pela reforma agrária, pela redução da carestia e da desigualdade[42] um grave sinal de subversão à ordem estabelecida –, resultaram na manutenção de um Aparelho Militar que pudesse ser utilizado como *ultima ratio* na defesa de seus interesses. Os militares, por seu lado, não pouparam esforços em sua estratégia de manter-se "acima" dos partidos e classes, adotando uma postura mais cautelosa e crescentemente menos visível no cenário, mostrando, uma vez mais, uma enorme capacidade de adaptação às novas

[41] Hélgio Trindade. "Bases da democracia brasileira: lógica liberal e *práxis* autoritária". *In*: Alain Rouquié, Bolívar Lamounier e Jorge Schvarzer (Orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

[42] Entre os trabalhos de maior repercussão sobre esse especial período de reflorescimento da sociedade civil e efervescência dos movimentos sociais estão: Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant, *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1981; Ruth Cardoso, "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico". *In:* Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares Almeida (Orgs.). *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984; João Carlos Petrini, *CEBs: um novo sujeito popular*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984; Michaela Helmann (Org.). *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero, 1995 e Maria da Glória Gohn. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: a Construção da Cidadania dos Brasileiros*. Rio de Janeiro: Loyola, 1995.

circunstâncias reinantes no país. Em suma, finda a década de 1980 não havia muito que se comemorar ao término da "Nova República".

2.4) O fim da guerra fria e o governo Collor

Na conjuntura pós-Muro de Berlim, os novos elementos acrescentados à arena política relegaram para um segundo plano a questão da tutela interna. Como afirmou um militar especialista em estratégia, das três hipóteses de guerra que condicionavam o preparo e o emprego militar no Brasil – *guerra global, subversiva e regional* –, com o colapso do bloco socialista as duas primeiras perderam sua razão de ser. Já a terceira, que historicamente serviu para fundamentar e orientar o poder militar de qualquer país em diferentes épocas, não se sustentaria frente ao processo de globalização/mundialização que coloca a necessidade dos países aglutinarem-se em torno de blocos econômicos – aumentando a cooperação na esfera da política – a fim de garantirem uma maior competitividade às suas economias.[43] Estavam abertas as portas para aquilo que se convencionou chamar *crise de identidade militar*.

[43] Armando Amorim Ferreira Vidigal. "Estratégia e o Emprego Futuro da Força". *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (32), 39-76, 1996, pp. 52-3.

Como registra Eliézer Rizzo de Oliveira em sua obra *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*, num capítulo dedicado à crise de identidade militar,

> "[Esta] alimenta-se nesse vai-e-vem que vincula o nacional à ordem internacional. A referência a um quase sempre exige a referência a outro nível. Assim, vale adicionar ainda dois elementos centrais na vida da instituição militar e do regime político como componentes de uma identidade em crise. De um lado, tendo como ponto de partida a função interventora – missão primordial que condicionou o preparo militar ao longo de quase três décadas seguintes à implantação do regime autoritário –, as Forças Armadas transitam em direção a um ponto ainda não perfeitamente definido (...) De outro lado, em que pese a preservação da sua autonomia autárquica no tocante aos objetivos profissionais, as Forças Armadas vivem as conseqüências do seu desprestígio e da sua fragilidade política com relação ao meio ambiente político".[44]

Conquanto surja originalmente ainda durante o regime militar com o afastamento crescente da instituição militar do centro decisório do poder estatal – não obstante a tutela exercida sobre o governo José Sarney –

[44] Ver *Op. cit.*, 1994a, p. 261. Na *mídia* também foi possível apreender manifestações no sentido de um novo quadro crítico para a discussão das missões das Forças Armadas. Prova disso, apenas para ilustrarmos, é um editorial do jornal *Folha de S. Paulo* em que se lê: "órfãos de inimigos externos desde o fim da Guerra Fria, os militares vêm sofrendo no Brasil a mesma sina dos seus correspondentes na maior parte do planeta: a transição para um plano menos relevante na hierarquia das prioridades nacionais". ("O papel das Forças Armadas", *Folha de S. Paulo*, Editorial, 12/08/93).

, a crise de identidade teria seu ápice durante o governo Fernando Collor de Mello, entre 1990 e 1992.

Sob esse último, notavelmente, as Forças Armadas sofreriam diversos reveses. Entre eles, só para ficarmos nos principais acontecimentos, podemos citar a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), a abolição das Divisões de Segurança Interna (DSIs) nos Ministérios e das Assessorias de Segurança e Informações (ASIs) em outros órgãos públicos, juntamente à decisão de não mais se fabricar a bomba atômica.[45] Ao lado disso, com o desaparecimento do conflito Leste-Oeste e sem problemas de fronteiras com os países vizinhos, as Forças Armadas enfrentavam dificuldades em definir uma nova missão com base no quadro internacional que emergia, extinta a guerra fria. Encontravam-se, em suma, na defensiva.[46]

Com o fim da divisão do mundo em blocos estratégicos e o desaparecimento da relativa previsibilidade até então reinante, começou a se

[45] Alguns atores militares chegam até mesmo a afirmar que, não fosse a crise do *impeachment* que acabou por resultar na renúncia do presidente Collor, este pensava até na criação de um Ministério da Defesa ainda em seu mandato. Ver o trabalho de Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, que traz os depoimentos dos ministros militares da Nova República até o governo Fernando Henrique Cardoso.

[46] Não era difícil, nesta ocasião, encontrar políticos como o deputado Luiz Soyer (PMDB-GO) que, no afã de atribuir novas missões à instituição militar, propusessem que esta fiscalizasse o comércio e a produção de entorpecentes, participando da destruição de plantações, fábricas e depósitos dos mesmos. Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 1994a, p. 159. Uma descrição pormenorizada das Forças Armadas e o governo Collor pode ser encontrada em Eliézer Rizzo de Oliveira, ibidem, pp. 193-311.

desenvolver a percepção de "novas ameaças", dentre as quais o conceito de direito de ingerência[47] e os riscos daí decorrentes – sobretudo para a região amazônica – e a defesa do rebaixamento do caráter bélico de nossas Forças Armadas pelos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos da América.

Dessas questões precisamente decorria a crise de identidade vivida pela instituição militar brasileira, tendo em conta que uma mudança de tal magnitude no plano das mentalidades, normalmente tão arraigadas como o são as do meio militar, não se produz sem traumas. O resultado imediato desta situação é que,

> "Injunções de variadas ordens e dimensões – tanto na órbita externa quanto na dimensão interna do país – [acabaram] por conduzir a alterações na mentalidade militar e geraram uma *crise de identidade* (...) ao introduzirem um fator de tensão entre a manutenção de antigos valores consolidados ao longo da história republicana e a inserção minimamente adaptada aos novos tempos".[48]

[47] Segundo Oliveira, "na Conferência da ONU sobre direitos humanos realizada em Viena em junho de 1993, as principais ONGs e os países do Primeiro Mundo, Estados Unidos à frente, reforçaram o conceito de direito à ingerência: a ONU poderia então promover intervenção nos países que não respeitassem direitos humanos (...) O dever de ingerência inscreve-se como instrumento de pressão dos Estados hegemônicos na nova ordem internacional, podendo vir a servir de pretexto para intervenções fundadas em motivações menos nobres. De qualquer modo, ele confronta o conceito de soberania no plano da Política e do Direito". *Op. cit.*, 1994a, p. 297.

[48] Grifo original. Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Alves Soares. "Forças Armadas, Direção Política e Formato Institucional". *Seminário Democracia e Forças Armadas nos Países do Cone Sul*. Rio de Janeiro: mimeo, abril de 1999, p. 10.

Todavia, as Forças Armadas brasileiras têm uma definição de papel bastante diversificada, envolvendo funções de defesa externa convencional bem como de segurança interna. A despeito do elevado interesse militar em formar missões relacionadas à defesa externa e reservas com respeito a um envolvimento mais profundo com a segurança interna, missões militares que representem uma contribuição social de algum modo concreto e imediato estavam em alta.[49]

Ao lado dessa constatação e reforçando a temática interna no Brasil contemporâneo, a indiferença norte-americana – em que pese a autonomia e independência da instituição militar brasileira – com relação à missão de defesa externa convencional de nossas Forças Armadas combinada a esforços no sentido de envolvê-las em operações domésticas, como o caso de interdição às drogas, dificultaram ainda mais uma possível reorientação em direção à defesa externa dos militares em nosso país.[50]

Apesar de lenta e descontínua, com Fernando Collor tivemos o início de um novo perfil no campo das relações civis-militares. Dono de uma legitimidade advinda de um capital político de mais de 35 milhões de votos na primeira eleição presidencial direta depois de quarenta anos, freqüentemente lembrada pelo mandatário em seus discursos ao meio militar

[49] Wendy Hunter, "State and Soldier in Latin America - Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile". *Peaceworks*: 10, 1-48, 1996, pp. 27-8.

[50] O sentimento então corrente entre os militares brasileiros era considerar a atitude do parceiro do Norte – de eleger a contenda ao narcotráfico como a nova ameaça continental a ser debelada (em substituição ao comunismo) – pouco sábia e politicamente insatisfatória. Cf. Gleuber Vieira. "Perspectivas de um futuro sistema de segurança hemisférica". *A Defesa Nacional*: 765, 4-13, Jul/Set-1994.

em que fazia questão de frisar que era o Comandante Supremo das Forças Armadas, o novo presidente enfrentaria o tema da tutela militar e o superaria, diferentemente do que se passou com seu antecessor.[51] Isso em boa parte pode ser explicado pelo fato de que, apesar de não dispor de uma política clara para a caserna (por exemplo, é impossível saber o que pensava sobre estratégia e preparo das Forças), Collor soube cercar-se de ministros militares discretos sem ligações com os porões da ditadura e pouco afeitos às questões políticas do dia-a-dia. É certo que a conjuntura internacional e a luta por sobrevivência em um cenário adverso contribuíram sobremaneira para isso. Ainda assim, já ultrapassadas as fases da *distensão*, *abertura*, *transição* e agora da *consolidação democrática*, estávamos ainda distantes do estabelecimento de um controle civil democrático sobre os militares, tendo assistido nesse período a uma direção personalística, que inclusive procurou valer-se do esteio militar na crise do *impeachment*, sendo mal-sucedida em seu intento já que os ministros militares mantiveram uma posição estritamente institucional, sem "pronunciamentos" ou ameaças de golpe.[52]

[51] Isso foi normalmente assim percebido pelo militares: "no início, [o presidente] se colocava numa espécie de pedestal"; "o grande papel negativo do governo Collor em relação às Forças Armadas foi deixá-las no nível mais baixo do nosso moral, da nossa auto-estima"; "o Collor tentava espezinhar os militares com uma certa intenção deliberada (...) Ele nos tratava com desprezo total. E, mais do que desprezo, com a intenção de machucar". Ver depoimentos dos ex-ministros militares em Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001.

[52] Celso Castro e Maria Celina D'Araujo têm uma tese interessante de que haveria cinco fatores que poderiam explicar o absenteísmo dos militares ao longo do processo de

2.5) Itamar e os militares

O presidente Itamar Franco (1993-1994), vice de Collor e seu sucessor após a renúncia em fins de 1992, seja pelo caráter de seu mandato seja por seu temperamento imprevisível, optou não só por não enfrentar diversas pendências ligadas à caserna que o regime democrático exige como militarizou substancialmente seu *staff*. Na assunção do novo presidente, este levou consigo além dos cinco ministros militares (Exército, Marinha, Aeronáutica, EMFA e Casa Militar), oficiais – ainda que alguns da reserva – para dirigirem ministérios civis como o dos Transportes, das Comunicações, da Secretaria de Administração Federal (SAF), da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), afora outras estruturas como a Polícia Federal (PF), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Docenave (braço marítimo da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD), complementando essa lista cargos de segundo e terceiro escalões.

Apesar da aparente força, àquela altura da conjuntura nacional a Instituição Militar vivia um momento *sui generis* e muito delicado de toda sua história. Um analista da época adequadamente se expressou nos seguintes termos:

---

impedimento do presidente. Cf. Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, p.28 e sgs.

> "Vistos com desconfiança por parte significativa da população em razão da lembrança do passado recente, submetidos a intensa pressão internacional e sem uma ameaça concreta (...) que justifique sua existência num país premido por toda sorte de necessidades (...) e sem qualquer tradição intelectual entre os civis quanto às reflexões sobre os problemas de defesa, os militares brasileiros se encontram praticamente isolados na tarefa de definir seu papel e reaparelharem-se para fazer face às novas realidades internacionais".[53]

A pressão para participação do Aparelho Militar na área de segurança pública vinha se tornando crescente. Nesse sentido, vale recordarmos a "Operação Rio" – conjunto de ações militares de combate ao crime organizado, deflagrada nos primeiros dias de novembro de 1994, com término em março do ano seguinte, no Rio de Janeiro – como um teste crítico colocado às forças sociais interessadas na questão da participação das Forças Armadas em missões de tipo policial.

A hipótese de se convocar as Forças Armadas para o enfrentamento à criminalidade vinha ganhando corpo sobretudo após a RIO-92 em virtude da "trégua" frente ao crime urbano conseguida pelos militares quando da realização dessa Conferência.[54] No entanto, apesar de

[53] Eugenio Diniz. "Apresentação à entrevista com o almirante Mário César Flores". *Novos Estudos Cebrap*: 39, 115-117, 1994, p. 116.
[54] Nesse sentido, um coronel do Exército observou: "se a Conferência durasse mais tempo, nem nós agüentaríamos". Citado em Zuenir Ventura, *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 260.

referências a uma possível intervenção da corporação militar no combate ao crime organizado já no início de 1994,[55] é fundamental notar que a operação conjunta de combate ao crime no Rio só foi desencadeada às vésperas da realização do segundo turno das eleições de governador nesse Estado, ou seja, em plena campanha eleitoral.[56]

Convém lembrar que a base institucional para o polêmico convênio foi o controverso Artigo 142 da Constituição. A participação das Forças Armadas no combate à criminalidade no Rio de Janeiro se reveste, a nosso ver, de um duplo aspecto: o primeiro relaciona-se ao cumprimento de um preceito constitucional – sua convocação pela autoridade suprema do presidente da República; já o segundo diz respeito – poderíamos dizer taticamente – a uma tentativa de legitimação perante a sociedade e o Estado numa ocasião ainda de fragilidade por parte da Instituição Militar.[57] Com isso, fica patente que apesar das Forças Armadas não terem definido claramente suas missões de defesa externa e interna, elas ainda mantêm sua vocação no tocante a esta última.

Apesar do recrudescimento da criminalidade constatado já nos meses de janeiro e fevereiro de 1995, isso não nos impede de constatar que

[55] "Newton Cruz lança candidatura e promete resolver a violência no Rio", *Folha de S. Paulo*, 25/02/94. Cf. também "Exército pode fazer intervenção no Rio", *Folha de S. Paulo*, 19/04/94.
[56] Para uma análise da "Operação Rio" passo a passo, detalhes do comportamento dos atores civis e militares, balanço das ações, a óptica eleitoral e a celebração do Convênio, entre outros pontos, ver Luís Alexandre Fuccille. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999, p. 53-94.
[57] Como frisa Rizzo de Oliveira acerca das instituições sociais e políticas, "o seu desempenho eficiente acrescenta-lhes reconhecimento, ao passo que o seu funcionamento

institutos de opinião chegaram a apurar até 86% de apoio da população às ações desenvolvidas pelas Forças Armadas durante a "Operação Rio".[58]

Numa crítica à forma como foi conduzida a "Operação Rio", o cientista político Jorge Zaverucha assinala:

> "Os militares agiram praticamente sem nenhum controle político. A nomeação do comandante, o planejamento tático-estratégico da operação, a decisão sobre onde, quando e como empregar tropas e o tipo de munição foram da alçada exclusivamente militar. Em momento algum, qualquer representante da Justiça estadual ou federal acompanhou o deslocamento das tropas militares".[59]

Essa passagem revela um ponto fundamental em nossa análise, qual seja, o do risco de a instituição militar tornar-se uma força autônoma durante intervenção interna, apesar de sua convocação e envolvimento por intermédio do poder político.

Outro ponto que aqui não pode ser negligenciado é o de indícios de permanência de métodos e idéias associados à Doutrina de Segurança Nacional na prática das Forças Armadas. Isso fica patente, por exemplo, na restrição ao trabalho da imprensa que ocorreu durante toda a operação. Todavia, a questão capital nesse ponto e que passou

abaixo do esperado configura-se como complicador de sua legitimidade". *Op. cit.*, 1994a, p. 249.

desapercebida à época, é que o texto "Operações Urbanas de Segurança em Favela – Idéias Para Formulação Doutrinária", que serviu de base para as ações da corporação militar no decorrer da "Operação Rio", faz menção a antigas "Instruções Provisórias sobre as Operações Urbanas de Defesa Interna", de número 31-17, publicadas em setembro de 1969 – ou seja, durante os "anos de chumbo" e sob o impacto do seqüestro do embaixador norte-americano Charles Elbrick. Ali se afirma que

> "Embora não sejam específicas para as operações em ambiente de favela, proporcionam orientação perfeitamente válida a tropas que venham a ser empenhadas no combate à criminalidade nos grandes centros urbanos".[60]

No entanto, ocorre que as IP 31-17 tinham como alvo principal "proporcionar orientação aos comandantes e Estados-Maiores de unidades do Exército que tenham como missão destruir as forças irregulares do inimigo em centros urbanos". Para tanto,

> "As operações são realizadas, em princípio, pelas Forças Legais, situadas na cidade ou adjacências, tendo como campo de luta a

[58] Não só: 89% da população da cidade do Rio de Janeiro desejavam a manutenção dos militares também em 1995 no combate ao crime organizado, contra 7% que defendiam sua saída. "Cariocas querem ação do Exército também em 1995". *Folha de S. Paulo*, 27/11/94.
[59] Grifo nosso. Jorge Zaverucha. *Op. cit.*, 1997, p. 40.
[60] Esse documento foi publicado no jornal *Folha de S. Paulo* em 13 de novembro de 1994 e era datado do mês anterior. "Exército prevê cerco e ocupação de morros", *Folha de S. Paulo*, 13/11/94.

> zona urbana, contra as forças irregulares que só obtêm apoio necessário. Essas operações são contra grupos reduzidos (...), agindo, normalmente, à noite ou de maneira sub-reptícia, apoiadas, clandestinamente ou ostensivamente, por intensa propaganda".[61]

Segue-se ainda assim que, ressalvada a autonomia e o *modus operandi* com que atuaram as Forças Armadas, não é possível falarmos em sucesso na ofensiva ao crime urbano por parte da "Operação Rio". O próprio ministro-chefe da Casa Militar, pouco mais de quatro anos depois, afirmaria que assim que as ações se encerravam e os soldados desciam os morros, os traficantes voltavam imediatamente a dominar os territórios.[62]

Não obstante, de acordo com nossa hipótese, é possível propor que a corporação militar atingiu centralmente seu intento, qual seja, o de legitimar-se perante a opinião pública e o Estado. Essa imagem positiva, em grande parte poderia ser explicada com base na visão das Forças Armadas como *ultima ratio* em casos de grave comprometimento da ordem pública, pela ausência no Brasil de uma força de reserva do tipo Guarda Nacional ou semelhante que a valha.

No entanto, nunca é demais lembrar que o mundo castrense não vê com bons olhos um envolvimento único e exclusivo em tarefas policiais rotineiras – apesar do longo histórico nesse sentido – em detrimento

[61] Citado em João Roberto Martins Filho. "O Exército no Rio: ligações perigosas", mimeo, nov/94 (texto enviado à época ao jornal *Folha de S. Paulo*, mas não publicado).
[62] "Estados pedem a Exército que ajude a reprimir tráfico", *O Globo*, 01/04/99.

de sua missão precípua, consentindo, no mais das vezes, em uma participação episódica quando da falência de outros meios.[63] Dessa forma, a "Operação Rio", dentro desse quadro mais amplo, se constituiria num caso *sui generis* dadas as suas características. Ademais, convém lembrar que as inúmeras violações aos direitos civis e ao Estado de Direito por parte das Forças Armadas durante toda essa operação, são sinal inequívoco de que a elas não deve competir qualquer tipo de ação de regulação da vida social ou de segurança pública, pelo perigoso e inadequado expediente que representam. Nesse particular, há que se repensar toda a estratégia de combate à criminalidade vigente no Brasil rumo à superação de envolvimentos da Instituição Militar – ainda que sob a responsabilidade de seu Comandante Supremo, o presidente da República – em missões de ordem interna, na impossibilidade, ao menos no curto prazo, de revogabilidade do Artigo 142 da Constituição.

De poucos resultados práticos, o que a "Operação Rio" efetivamente gerou foi uma forte legitimação do Aparelho Militar frente à sociedade e ao Estado, buscada pelo menos desde o fim da guerra fria. Tida como um ponto de inflexão, ela viria a abrir as portas a uma participação mais ativa dos militares nas mais distintas missões ligadas à temática interna

[63] Outros, como o ministro da Marinha almirante Mauro César Rodrigues Pereira, são ainda mais enfáticos ao tratar dessa questão: "o que as Forças Armadas fazem é completamente diferente do que fazem as polícias (...) Se alguém tinha dúvida de que isso é totalmente inadequado, o que aconteceu no Rio de Janeiro demonstrou a total inadequabilidade disso". *Diário da Câmara dos Deputados* de 3 de março de 1998. Brasília: ano LIII, nº 035, p. 00065.

durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, como veremos no próximo capítulo.

Novamente, não seria com Itamar Franco que teríamos o estabelecimento de um novo padrão nas relações civis-militares brasileiras, havendo mesmo um retrocesso comparativamente ao governo do presidente Fernando Collor que o precedeu.

CAPÍTULO 3

OS ANOS FHC (1995-2002)

Com a chegada do sociólogo Fernando Henrique Cardoso à Presidência, o Brasil experimentaria pela primeira vez em sua história a experiência de dois mandatos presidenciais seguidos pela vontade popular. Mais ainda, ambos os pleitos foram decididos no 1º turno, reforçando de maneira ímpar a legitimidade do processo de consulta às urnas e o vencedor saído dele.

Mas como será que se comportou esta liderança que tanta expectativa despertou entre seus concidadãos, com respeito à temática militar e de defesa? Teríamos algo realmente de novo ou apenas mais do mesmo? O curso dos acontecimentos, como veremos a seguir, reservava-nos surpresas, com alterações de monta no padrão das relações civis-militares até então existente no Brasil.

3.1) Superando a crise de identidade

É bastante comum que cresçam as discussões sobre a necessidade das Forças Armadas durante os períodos de paz. Entretanto, algumas dessas reflexões, válidas, podem confundir o que se constitui na

própria razão de ser das Forças Armadas, e para a qual elas devem estar permanentemente preparadas. A diversidade de fatores que interferem nessa preparação, bem como a modificação da situação internacional e a evolução dos meios tecnológicos, justificam a preocupação da sociedade pelo tema militar e por conhecer o grau de sua eficácia.

Infelizmente, em nosso país ainda não chegamos a um amadurecimento que nos permitisse o debate franco com a sociedade sobre todos os aspectos relativos às Forças Armadas. Os vários e importantes problemas de governo têm deixado os temas militares relegados a um plano inferior nas discussões nacionais. Ainda são tímidos os esforços dos grandes centros acadêmicos para os estudos e debates relativos à defesa e ao papel que cabe às Forças Armadas.

Como já destacamos no capítulo 2, a crise de identidade sucintamente poderia ser descrita como uma mudança no rol de questões ligadas às condições institucionais, materiais e políticas vinculadas ao seu preparo anterior. A extinção da bipolaridade que norteava a disposição geopolítica das nações, o novo papel de potência hegemônica – pretensamente única, na linha do discurso fukuyamista do fim da história – agora representado pelos EUA, as constantes proposições de redução dos efetivos militares de países como o Brasil e o revigoramento da dicotomia “Norte-Sul” em substituição à divisão anterior do mundo entre Ocidente “democrático” e Oriente “comunista”, informaram de forma mais ampla a marcha desse processo.

Um estudioso da temática militar sintetizou muito bem esse ponto ao destacar que "a crise de identidade poderá seguramente traduzir-se por uma questão abrangente e ao mesmo tempo muito precisa: a missão, isso é, a razão da existência do aparelho militar".[1]

Passado o devaneio kantiano de uma possível paz perpétua finda a guerra fria, Carl von Clausewitz ajuda a lançar luz sobre a questão. Para o chefe do Estado-Maior prussiano e autor do clássico *Da guerra*, as relações entre os Estados são relações de poder. Mais ainda, tornou-se lugar comum na ciência política a definição clausewitziana da guerra como um instrumento político, ou a continuação das relações políticas por outros meios,[2] o que torna, nos marcos desta compreensão, a existência de Forças Armadas como imprescindível à consecução dos objetivos políticos estabelecidos pelos Estados tanto na guerra como na paz. Contudo, o problema de fundo permanecia: qual o sentido da existência de um Aparelho Militar em um país premido por necessidades de todos os tipos na esfera social e sem uma ameaça clara?

Com o processo de integração regional então em curso, sem contenciosos com quaisquer outros países e derrotado o Movimento

---

[1] Eliézer Rizzo de Oliveira. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus, 1994a, p. 249.

[2] *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979, p. 87. Para um interessante resumo da Teoria da Guerra em Clausewitz, ver *Guia de Estudos de Estratégia*, de Domício Proença Jr., Eugênio Diniz e Salvador Ghelfi Raza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 70 e sgs. Acerca da atualidade desse pensador, cf. Carlos Eduardo M. Viegas da Silva. *A transformação da guerra na passagem para o século XXI. Um estudo sobre a atualidade do paradigma de Clausewitz*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 2003 e Mark T. Clark. "The Continuing Relevance of Clausewitz". *Strategic Review*: winter, 54-62, 1998.

Comunista Internacional, ao lado, no quadro interno, da firme participação na política institucional do principal partido de esquerda do Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT), tornava-se inevitável a seguinte questão: Forças Armadas, para quê?

As respostas a essa pergunta iam desde a defesa de sua extinção, passando por combate ao crime organizado (especialmente o tráfico de drogas e contrabando de armas); preservação do meio ambiente; atividades de cunho assistencial, sobretudo em saúde e educação; obras em infra-estrutura, como construção de rodovias e ferrovias; e, por fim, uma reorganização, mantendo sua especificidade militar, com base em uma nova estratégia de emprego.

A ausência de um projeto que pudesse ser entendido como nacional, ao contrário do vigente durante os anos de autoritarismo, em boa medida ajuda a explicar a crise de identidade enfrentada pelos militares brasileiros. Noutros termos, a indefinição de como e para que deveria estar estruturada a Instituição Militar simultaneamente ao desinteresse dos governos pós-autoritários em definir, em virtude dos interesses nacionais, quais eram as questões de projeção e de defesa em nosso país, são fatores que seguramente ajudaram a sedimentar a aludida crise.

No entanto, durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a definição prática de uma missão militar de ordem interna por parte do presidente da República, ao lado do consentimento das Forças Armadas – sobretudo o Exército – em efetuarem

missões desse tipo, constituem a nosso ver um autêntico *turning point*. Em nossa perspectiva, isso levou ao início da superação da crise de identidade militar e à construção de um novo tipo de influência por parte dos quartéis.

Com efeito, após a "Operação Rio" – série de ações de combate ao narcotráfico e contrabando de armas desencadeada nos morros do Rio de Janeiro em fins de 1994 e início de 1995 – e ao longo desse período (primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique), foi recorrente a utilização da Instituição Militar em missões de "ordem interna".[3] Estas, concretamente se constituíram de uma miscelânea entre segurança pública, defesa interna[4] e, em última instância, defesa do chamado Estado Democrático de Direito. Assim, embora em bases precárias e temerárias, com Cardoso tivemos o início da superação da crise de identidade vivida pelo meio militar através do perigoso expediente de se lançar mão da força armada para a resolução e/ou pacificação de conflitos, sobretudo os sociais, na superação dos obstáculos rumo às "reformas estruturais" postas pela agenda neoliberal.[5]

---

[3] Para uma análise detalhada dos principais eventos que contaram com a participação ativa do Aparelho Militar no plano interno durante o quadriênio assinalado, ver Luís Alexandre Fuccille. "As Forças Armadas e a missão militar no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Tomo (UFSE)*: 6, 9-47, 2003a.

[4] De acordo com o Manual Básico da Escola Superior de Guerra, "segurança pública é (...) a garantia da manutenção da ordem pública e da incolumidade dos bens jurídicos protegidos por lei, mediante a aplicação do ordenamento jurídico legitimamente estabelecido", enquanto "defesa interna (seria) o conjunto de medidas e ações, planejadas e coordenadas sob responsabilidade governamental, aplicadas, na conformidade do Estado de Direito, para superar ameaças específicas, de origem ou efeitos internos, que possam atentar contra os objetivos nacionais permanentes". *Manual Básico – Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: ESG, 1993, p. 208 e sgs.

[5] Para uma análise de como se impõe a necessidade de quebra da "espinha" dos movimentos sociais dentro do modelo neoliberal que varria o mundo e do qual o Brasil não

O próprio subchefe de Doutrina, Política e Estratégia da Força Terrestre, general Gilberto Rodrigues Pimentel, vinha em apoio a essa tese ao afirmar que

> "*O agravamento dos problemas sociais e o fortalecimento do crime organizado (...) forçarão a uma crescente participação das Forças Armadas na resolução de conflitos internos*".[6]

O *staff* militar, notadamente o Exército, rapidamente apegou-se a essa redescoberta da vocação interna que pontuou toda sua atuação no período republicano até o término da guerra fria. Efetivamente – como aparecia na Política de Defesa Nacional – tínhamos um "anel de paz" em torno do Brasil, sem o risco de que outras nações pretendessem, àquela altura, impor contenciosos ao Estado brasileiro. Desse modo, a importância da função de defesa externa em nosso país encontrava-se então esmorecida, fazendo assim ganhar ainda mais vida a preocupação com a temática interna por parte das Forças Armadas brasileiras.[7] Não por acaso *Noticiário do Exército*, editado pelo Centro de Comunicação Social desta

---

constituía exceção, cf. Perry Anderson. "Balanço do Neoliberalismo". *In*: Emir Sader e Pablo Gentili (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

[6] Grifo nosso. "Atualização do planejamento estratégico militar brasileiro". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998, p. 4.

[7] Um exemplo bastante significativo nos é fornecido pelo general Manoel Augusto Teixeira: em consulta aos oficiais do Estado-Maior do Exército para que estes listassem cinco razões de segurança que ameaçavam a sociedade brasileira ou o país, nenhuma das respostas — *sem exceção* — fez menção a algum tipo de ameaça externa. "Atividade de Inteligência no âmbito dos interesses estratégicos nacionais". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998, pp. 2-3.

Força, mencionava que, de acordo com nova diretiva, devia-se aumentar, no programa de instrução militar, a carga horária destinada à chamada Defesa Interna – herança dos tempos da guerra fria. É interessante notar que esse documento data de janeiro de 1998.[8] Segundo um general ocupante de alto cargo, o Exército ressente-se da falta de definições:

> "*Não temos uma concepção estratégica e uma política militar, então supomos o que seja o desejo do governo, da sociedade, e criamos a nossa concepção e a nossa política*".[9]

Ao lado dessa que parecia ser a retomada de um antigo padrão sob nova roupagem,[10] um exame mais detido das medidas tomadas ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique mostra-nos que sua atuação se pautou por uma agenda militar específica, cujos elementos a destacar seriam: a resolução da questão dos desaparecidos políticos; a criação do Ministério da Defesa; o lançamento da Política de Defesa Nacional; a transformação da profissão militar em carreira de Estado; a valorização de

[8] "A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro". *Noticiário do Exército — A palavra da Força Terrestre*, 30/01/98.
[9] Grifo nosso. "Forças se ressentem de falta de definições", *O Estado de S. Paulo*, 14/03/99.
[10] Essa mesma impressão é compartilhada por Eliézer Rizzo de Oliveira, segundo o qual "a Doutrina de Segurança Nacional não mudou uma vírgula de substantivo, exceto no que se aplicava à guerra fria (...) O preparo para se defender de inimigos internos tem sido feito com toda determinação, embora com menos alarde (...) Mudaram os adjetivos". *O Estado de S. Paulo*, "Militares ainda ocupam campos dos civis", 14/03/99. Os novos manuais militares, ao invés do velho e desgastado conceito de "inimigo interno", o substituíram pelo eufemismo "forças adversas" como óbices à conquista e manutenção da estabilidade institucional, os quais devem ser *eliminados* ou *reduzidos*. Ver *Concepção Estratégica do Exército* (Sistema de Planejamento do Exército-4 — Extrato). Brasília: Ministério do Exército (Estado-Maior do Exército), s/d, p. 12.

políticas setoriais (como o Calha Norte, o Sipam/Sivam, o submarino nuclear etc); e o reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, rompendo-se um acentuado processo de sucateamento tecnológico.[11]

Posto isso, em que pese o crescente emprego do Aparelho Militar em missões de "ordem interna"[12] ao longo do mandato de Cardoso e os riscos intrínsecos que as mesmas trazem, não podemos neglicenciar o início de uma inédita tentativa articulada de valorização institucional da temática de defesa no período pós-autoritário, com importantes reflexos sobre a organização mais geral do dispositivo de defesa do Estado brasileiro na alvorada do século XXI.

[11] A respeito de muitas dessas questões, vale a pena conferir o artigo "The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis", de João Roberto Martins Filho e Daniel Zirker. *LASA International Congress*. Chicago: mimeo, September 1998. No balanço militar de 1998/99 elaborado pelo *International Institute for Strategic Studies* ao final do primeiro mandato do presidente FHC, verifica-se que dentre os países caribenhos e latino-americanos o Brasil foi o que mais aumentou os gastos militares, tanto em termos absolutos quanto relativos, com seus gastos mais que dobrando desde 1992 (http://www.isn.ethz.ch/iiss/mbregion.htm; consultado em 31/08/99). Para a manutenção desse padrão ao longo do segundo mandato – a despeito das imensas demandas sociais e da crise fiscal que marcavam o Estado brasileiro –, checar Stockholm Internacional Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

[12] Apenas na segurança pública, passado pouco mais da metade de seu primeiro mandato, Cardoso já havia empregado a Instituição Militar diretamente nessa área em pelo menos 17 ocasiões. Segundo o mesmo levantamento realizado pelo pesquisador Paulo de Mesquita Neto, do Núcleo de Estudos da Violência da USP, ela interveio nessa questão 4 vezes durante o governo Sarney (1985-1989), 3 no governo Collor (1990-1992) e 7 no governo Itamar (1993-1994). Paulo de Mesquita Neto "Fuerzas Armadas, Políticas y Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y Políticas Gubernamentales". *In:* Rut Diamint (Ed.). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella y Nuevohacer – Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 211.

3.2) A valorização institucional da temática de defesa

A primeira decisão crucial do governo Cardoso no plano militar foi a Lei 9.140 de 4 de dezembro de 1995, conhecida como a Lei dos Desaparecidos. Seu princípio norteador é dado que "são reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas relacionadas no Anexo I dessa Lei, por terem participado, ou terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e que, por esse motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se desde então desaparecidas, sem que delas haja notícias".[13] Enfrentando um dos temas mais sensíveis das relações civis-militares no pós-1985, esse diploma legal – orientado "pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na (...) Lei de Anistia" (Art. 2º) – reconheceu, de imediato, 136 desaparecidos políticos como mortos e criou uma Comissão Especial, vinculada ao Ministério da Justiça, para analisar, caso a caso, as denúncias referentes a outras mortes. Essas decisões provocaram visível insatisfação militar, ao tocar no tabu da culpa da Corporação nos episódios de tortura e aniquilação de presos políticos, em nome da ideologia de segurança nacional, no período ditatorial pós-64.

[13] Cf. Art. 1º da Lei nº 9.140/95 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9140.htm; consultado em 31/07/05).

O traço fascista que se seguiu contra os que pretendiam outro regime (independentemente de seus erros e orientações ideológicas) é dado que

> "Foram vitimados pelas armas que a nação entregou às suas instituições armadas, que, fora do Direto e contra ele, ofenderam a humanidade e os próprios princípios militares ao fazer funcionar uma estrutura de suplício e extermínio de presos políticos".[14]

Mais do que tudo, indignou os militares a decisão da Comissão Especial dos Desaparecidos, no sentido de reconhecer como responsabilidade do Estado a morte do guerrilheiro e ex-capitão do Exército Carlos Lamarca.[15] Contudo, a forma como esse ponto foi conduzido pelo presidente Fernando Henrique (sanção, após longa negociação com a caserna, da Lei dos Desaparecidos)[16] e a prática deste em sempre consultar as Forças Armadas com respeito a assuntos ligados à temática de segurança e defesa desarmou os espíritos militares. Outrossim, o presidente Cardoso foi hábil em buscar um equacionamento jurídico que preservasse a Lei da Anistia (agosto de 1979) sem com isso acarretar, em decorrência, tanto descrédito das autoridades militares – do presente e do passado – quanto

[14] Eliézer Rizzo de Oliveira. "Os desaparecidos e a anistia". *Correio Popular*, 11/08/95.
[15] "A indignação militar". *IstoÉ*, 27 de maio de 1998.
[16] Para esse ponto ver Eliézer Rizzo de Oliveira. "Política de Defesa Nacional e relações civil-militares no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso". *Premissas*: 17-18, 37-68, 1998a. Segundo José Gregori, secretário Nacional de Direitos Humanos e homem de

erosão de sua legitimidade presidencial. O ponto a lamentar seria que esse importante e ousado passo infelizmente não se fez acompanhar de uma profunda revisão do passado autoritário e das seqüelas por ele deixadas, com o Aparelho Militar permanecendo como guardião dos arquivos e informações-chave do período ditatorial.[17]

Por outro lado, tanto o Executivo quanto o Legislativo não quiseram ou não puderam entrar nessa área. O coronel Geraldo Cavagnari, do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, é enfático com respeito a esse ponto:

> "O caso dos desaparecidos políticos não é resolvido no Brasil porque todos foram casos de assassinato. O problema para superar o período da ditadura e suas seqüelas está na dificuldade de as Forças Armadas reconhecerem institucionalmente culpa em tudo o que aconteceu, como já deveriam ter feito, mas não fizeram até hoje e não farão em breve. O que ocorreu não foi uma política isolada dos porões da repressão, mas uma política nacional de segurança que os presidentes da República e seus ministros desse período aprovaram explicitamente ou por omissão".[18]

---

confiança do presidente Cardoso, "fizemos o mínimo que as famílias precisam e o máximo que os militares aceitariam". Cf. "A chance de encarar o passado". *Veja*, 2 de maio de 1995.

[17] Diversamente daqui, onde o ônus da prova cabe às famílias, em países que igualmente passaram por ditaduras militares como a Argentina, o Chile e o Uruguai, a reparação tem sido feita com maior determinação e os arquivos vêm sendo tornados públicos. Cf. Larissa Brisola Brito Prado. *Estado democrático e políticas de reparação no Brasil: tortura, desaparecimentos e mortes no regime militar*. Campinas: mimeo, Mestrado em Ciência Política, 2004, p. 123 e sgs.

[18] "O peso do passado". *Jornal do Brasil*, 23/05/00. As recentes revelações feitas por Elio Gaspari em seu livro *A Ditadura Derrotada* reforçam ainda mais essa percepção ao destacar uma passagem do presidente Ernesto Geisel (suposto "brando" da linha castelista) em que

Contudo, outros preferem apontar para o aspecto da reconciliação subsumido na Lei dos Desaparecidos. Antes de verem nisso um problema, enxergam uma virtude, haja vista que, dessa perspectiva, "nossas Forças Armadas foram vitimadas por uma política de ressentimentos. Elas são instituições permanentes, não podem ser julgadas por eventuais erros transitórios de pessoas".[19]

Apesar das limitações destacadas, a resolução desse ponto abriu caminho para novos avanços como, por exemplo, a publicação de uma inédita Política de Defesa Nacional em novembro de 1996, que teria um impacto significativo e fundamental para a Instituição Militar ao lançar as bases – ainda que timidamente – sobre as quais começou a se dar a reconstrução de uma identidade militar dilacerada.

Antes disso, porém, outra iniciativa muito importante tomada no plano de valorização da defesa foi a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), no âmbito do Conselho de Governo, em maio de 1996. Medida inovadora, entre as atribuições da CREDEN teríamos a formulação de políticas, o estabelecimento de diretrizes, além da aprovação e acompanhamento de programas a serem implantados nas seguintes áreas: cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas e direitos humanos,

afirmava: "este troço de matar é uma barbaridade, mas eu acho que tem que ser". Elio Gaspari, *A Ditadura Derrotada.* São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 324.

[19] José Sarney. "Defesa de que e de quem?". *Folha de S. Paulo*, 25/04/97.

operações de paz, narcotráfico e outros delitos de configuração internacional, imigração e atividades de inteligência.[20]

Reunindo distintos atores historicamente caracterizados na experiência brasileira pelo pouco diálogo entre si, como os ministros da Justiça, do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Estado-Maior das Forças Armadas, das Relações Exteriores, das Casas Civil e Militar, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos, essa instância (CREDEN) significa um avanço concreto no sentido de se criar um *locus* permanente de concertação e harmonização dos temas afeitos à Defesa Nacional.[21] Em suma, a instituição da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional sinalizou o desejo de superação da falta de articulação prevalecente no setor.

Tendo a Casa Militar da Presidência da República como sua Secretaria-Executiva, esse é o ponto inicial do fortalecimento institucional a que assistiremos nos anos subseqüentes do general Alberto Cardoso que desembocará em sua condição de super-ministro, responsável pelo gerenciamento de crises, assessoramento militar ao presidente da República,

[20] Cf. Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1895.htm; consultado em 21/09/2004).

[21] Há indicações de que a criação da CREDEN foi impulsionada, ainda que não como único motivo, a partir da disputa entre Marinha e Aeronáutica em torno da aviação naval embarcada, proibida que estava a primeira desde um decreto de 1965 do presidente-general Castelo Branco de possuir aviões de asa fixa. Para detalhes, ver João Paulo Soares Alsina Jr. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: mimeo, Doutorado em Ciências Sociais, 2003, p. 129 e sgs.

coordenação das atividades de inteligência e da política nacional anti-drogas, entre outros.[22]

Percebendo, em pouco mais de um ano de exercício do mandato, a dificuldade em lidar com as demandas corporativas do segmento militar e vendo grassar o conflito intraforças, na segunda reunião da CREDEN (a 6 de setembro de 1996) o presidente Fernando Henrique Cardoso orientou os membros da mesma a iniciarem os trabalhos com vistas à elaboração de uma Política de Defesa Nacional.[23]

A Política de Defesa Nacional, em toda sua extensão, pode ser vista como um marco nas relações civis-militares brasileiras onde, pela primeira vez em sua história, o país, através de seu poder político, fixou diretrizes claras e públicas para a Instituição Militar, procurando evidenciar com isso a subordinação dos militares ao poder civil e, paralelamente, mostrar à sociedade o substrato que serviria de norte quando da criação do Ministério da Defesa. Ela procurava assegurar, dessa forma, os fundamentos que guiariam a definição de uma política militar, tendo como base as orientações contidas no próprio documento – "voltada para ameaças externas" – quando do delineamento da política setorial de cada Força, estando, assim, também abertas as portas para a supressão de parte do Artigo 142 da Constituição Federal que atribui às Forças Armadas a

[22] Após deixar a Presidência, o próprio FHC admitiu: "o general Cardoso foi um super-ministro". Entrevista realizada em 2003 com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Ver Eliézer Rizzo de Oliveira. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole, 2005, p. 166.

manutenção da lei e ordem internas (resquício institucional várias vezes evocado para justificar a intervenção/regulação por parte da Instituição Militar na vida política e social do país).

É indubitável, como aparece no documento que trata da inserção da Marinha do Brasil na Política de Defesa Nacional, que esta última "representa importante marco para a coordenação de esforços, direcionamento de vontades, estabelecimento de metas e elaboração do planejamento de todas as organizações com responsabilidades na Defesa".[24] Ademais, representou um passo, e grande, em direção ao surgimento do Ministério da Defesa. Contudo, ressalvados esses méritos, suas insuficiências não podem aqui deixar de ser apontadas.

Talvez o principal aspecto que mereça destaque, lembrada a forma pouco transparente com que foi conduzida, é quanto ao caráter extremamente genérico, vago e superficial que a Política de Defesa Nacional apresenta, ao gosto do desejado pelos militares participantes do processo em contraposição aos homens da Casa de Rio Branco (sejam os lotados na SAE sejam os do Itamaraty). Contudo, de outra forma não poderia sê-lo, haja vista que o presidente da República estabeleceu como prazo à produção do documento nada mais do que vinte dias úteis.[25]

---

[23] Paulo Cordeiro de Andrade Pinto. *Diplomacia e Política de Defesa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000, p. 150.
[24] *Política de Defesa Nacional – A Marinha do Brasil*. Brasília: Ministério da Marinha, 1997, p. 1.
[25] Antônio Carlos Pereira. "Em 20 dias, uma política de defesa". *O Estado de S. Paulo*, 09/09/96.

Posto isso, soa irônico – para não entrarmos no mérito de tratar-se de má fé ou desinformação –, como aparece em diferentes Mensagens ao Congresso Nacional de que "outro avanço importante [com respeito à Política de Defesa Nacional] foi ter sido a proposta submetida ao debate", o que "sinalizou que as considerações sobre defesa não se devem mais restringir a círculos especializados, mas envolver também a sociedade como um todo, por meio de uma discussão informada, transparente e democrática".[26] Em exíguos dois meses, a tarefa estava cumprida e o país dispunha de sua Política de Defesa Nacional.

Se ela reflete consensos naturais, admitindo diferentes hipóteses de preparo que, retórica ou efetivamente, se enquadrariam no amplo conceito de defesa, onde se situaria sua contribuição? Uma resposta a tal pergunta, conforme Rizzo de Oliveira, é que,

> "Se tem um teor genérico, a PDN não é inócua pois define com pertinência as estruturas e os fatores de poder do quadro internacional, assim como os objetivos, orientação estratégica e diretrizes da preparação militar (...) [Como] é o primeiro passo que corresponde a uma relevante mudança de atitudes do poder de Estado, a generalidade não configura um defeito grave mas uma postura cautelar".[27]

[26] Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional 1997 (Abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura)* e *Mensagem ao Congresso Nacional 1999 (Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura)*. Ver https://www.planalto.gov.br/publ.htm (consultado em 16/02/03).
[27] Ver *Op. cit.,* 1998, p. 58

Apesar de concordarmos com tal assertiva, pensamos que poderíamos ter avançado mais. Não estamos sozinhos nessa tese. No livro *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*, os especialistas em assuntos estratégicos Domicílio Proença Jr. e Eugenio Diniz destacam que,

> "De fato, o documento pode ser considerado uma formulação de princípios norteadores e da enumeração de questões gerais relacionadas à segurança e defesa do país (...) [No entanto,] talvez fosse melhor caracterizá-lo como uma espécie de 'declaração da postura internacional' do Brasil, solidarizando as vertentes diplomática e militar com os princípios das relações internacionais do Brasil, tais como estabelecidos no artigo 4 da Constituição de 1988. Esse sentimento sobre a natureza deste documento reflete-se na forma pela qual ele é identificado pela própria Secretaria de Assuntos Estratégicos, que o denomina 'Documento *sobre* Política de Defesa Nacional' ".[28]

Para além das dissensões, interessa reter que a Política de Defesa Nacional – ainda que de forma insatisfatória – reforça a justificação técnica e política da necessidade de existência de um Ministério da Defesa.

[28] Grifo nosso. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 18. Outros trabalhos interessantes na mesma direção são os de Shiguenoli Miyamoto. "A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional". *Contexto Internacional*: 22 (2), 431-472, 2000; Geraldo Lesbat Cavagnari Filho. "Introdução Crítica à Atual Política de Defesa". *Carta Internacional*: (IX) 96, 11-16, 2001 e Luiz Guilherme Sá de Gusmão. "Política de Defesa Nacional: uma análise crítica e comparativa". *Revista Marítima Brasileira*: 122 (04/06), 54-77, 2002.

Forçoso reconhecer também é a passagem da *não menção* do tema Defesa Nacional na Mensagem ao Congresso de 1995 para, crescentemente a partir de 1996, o mesmo passar a ganhar maior corpo, culminando mesmo em um capítulo especial dedicado à Defesa Nacional, onde é abordada sua vinculação com diferentes temas como relações internacionais, políticas setoriais, participação em operações de manutenção de paz, ciência e tecnologia nas Forças Armadas, estruturação das Forças, ação social, entre outros.[29]

Mas certamente o resultado mais importante da valorização institucional da defesa no governo Cardoso, ao lado de outras iniciativas importantes como a transformação dos militares em carreiras típicas de Estado,[30] a retomada dos programas setoriais etc, foi justamente a criação do Ministério da Defesa. A inovação que o Ministério da Defesa representa não é desprezível, introduzindo profundas alterações tanto de ordem política como diplomática, administrativa, estratégica e operacional, que necessitam ser seriamente avaliadas. Como nos dedicaremos ao tema mais detidamente no próximo capítulo, interessa reter por ora que sua criação representaria um importante e inequívoco avanço para a institucionalidade democrática, abrindo as portas para o aprimoramento das relações civis-militares no

[29] Ver as *Mensagens ao Congresso Nacional*, enviadas anualmente por parte do Executivo, em https://www.planalto.gov.br/publ.htm (consultado em 16/02/03).
[30] Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm; 27/11/03).

Brasil, bem como oferecendo uma ferramenta chave para o exercício do controle civil (quiçá democrático) sobre os militares.

Já em seu discurso inaugural de posse do primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso assim se manifestou:

> "Determinarei a apresentação de propostas, com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, para se conduzir a adaptação gradual [processo de criação do Ministério da Defesa] das nossas forças de defesa às demandas do futuro".[31]

Reiterando sua posição de Comandante Supremo das Forças Armadas, Cardoso foi muito além com esse aparente simples gesto. Começou a sepultar uma secular tradição de autonomia e imposição de suas vontades, que pontilha toda a vida republicana, por parte do Aparelho Militar, deixando claro que é ao poder político a quem compete decisões dessa alçada, com a legitimidade ungida nas urnas. A subordinação do poder militar ao poder civil, nesse caso, foi evidente. Como muito bem o frisa Antonio Carlos Pereira,

> "[Ministério da Defesa] é a tradução institucional de uma situação de controle político que se manifesta pela obediência voluntária das Forças Armadas ao comando político da nação. Aquilo que os

[31] Ver "Leia o primeiro discurso do presidente FHC", *Folha de S. Paulo*, 02/01/95.

> sociólogos chamam de supremacia civil sobre os militares se baseia no princípio de que os objetivos políticos do governo são definidos pelos civis, ficando os militares limitados às decisões de assessoramento que se referem à escolha dos meios, isto é, à essência e à especialidade de sua profissão. Além disso, cabe à liderança civil traçar a linha entre os fins e os meios e, portanto, entre as responsabilidades civis e militares. O Ministério da Defesa entra na equação afastando os militares do contato direto com a instância civil decisória".[32]

Enfim, com a decisão política e a efetiva instituição do Ministério da Defesa, um importante e fundamental passo foi dado no processo de construção da supremacia civil em nosso país, apesar do desejo militar de isolamento, autonomia e autogoverno dentro de sua esfera.[33] Em que pese vacilações e mesmo alguns retrocessos na área de relações civis-militares durante o período do governo Cardoso, o saldo final foi positivo com uma inédita valorização institucional da temática de defesa, que cremos vem se aprofundando ano a ano como veremos nos pontos seguintes.

[32] Antonio Carlos Pereira. "A Educação dos Civis para a Defesa". *Premissas*: 17-18, 7-16, 1998, p. 10.

[33] Tais sintomas, antes de se constituírem em um problema específico do Aparelho Militar brasileiro, expressam características singulares que compõem a profissão militar. Para mais detalhes, ver Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics.* London: Pall Mall Press, 1962, pp. 47 e sgs.

3.3) Autonomia X Heteronomia

A clássica situação de autonomia de que gozou o Aparelho Militar brasileiro ganha uma nova dimensão a partir do debate sobre a imperiosidade da reforma do Estado colocada pelo impacto da globalização. Ainda que surja durante os anos 1980 e o processo de *estagflação* (neologismo criado para explicar o longo período de inflação alta combinada à estagnação econômica), foi durante a década de 1990 que a discussão sobre a reforma do Estado e a dimensão que esta deveria ter, anteriormente sempre latente, é verdade, ressurge com novo vigor.

A concordância quanto à rejeição do antigo formato estatista e concentrador e de acentuado protagonismo militar, contrasta com a ausência de um modelo comum que essa reforma do Estado deveria assumir. São sobejamente sabidos os traços que o Estado brasileiro encerrava naquela quadra histórica: a herança patrimonialista, o enraizamento das práticas clientelistas, culminando numa tradição anti-republicana.[34]

Não obstante aquelas marcas constitutivas do Estado brasileiro, não faz sentido atribuir às Forças Armadas um grau permanente, a-histórico de autonomia, como se se tratasse de um atributo fixo das mesmas, sem correlação com o desenho político-institucional vigente. Em que pese termos uma democracia peculiar onde a esfera poliárquica (com respeito aos

requisitos liberais clássicos) se sobrepõe a enormes vazios institucionais, prevalecendo a ausência de direitos e a falta de acesso à ordem legal, as elites brasileiras souberam valer-se das forças de segurança e de defesa a fim de assegurar-se de que não se instalasse o completo – na feliz expressão de Wanderley Guilherme dos Santos – hobbesianismo social.[35] Contudo, mesmo que se preservassem inalterados seu *papel*, *função* e *missões*, as Forças Armadas não poderiam mais manter a cena de ator de primeira grandeza, típica do período republicano e mais ainda a partir da Revolução de 1930 e sobretudo do Estado Novo.[36]

Por paradoxal que possa parecer, o "ovo da serpente" que impôs a revisão da forma pela qual se dava a participação do Aparelho Militar no plano estatal é resultado do sucesso da política econômica engendrada pelos tecnocratas no período de exceção 1964-1985. Ali começam a nascer os principais desafios a serem enfrentados pela reforma do Estado. Eli Diniz sintetiza bem esse ponto.

> "O êxito da industrialização substitutiva, sobretudo após o chamado milagre econômico, sob o regime militar, desencadeou um amplo processo de diferenciação social que mudou radicalmente o perfil da sociedade brasileira. Esta evoluiu para um sistema híbrido

[34] Essa linha de análise encontra sua expressão maior a partir da obra tornada clássica *Os Donos do Poder*, lançada em fins da década de 1950. Cf. Raymundo Faoro. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Editora Globo, 1984.
[35] Cf. Wanderley Guilherme dos Santos. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

> caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais, nas quais, ao lado do corporativismo em transição, formas diversificadas de intermediação de interesses e padrões alternativos de associativismo ocupariam um espaço cada vez maior (...) O descompasso entre o modelo concentrador e insulado de ação estatal e a lógica plural e competitiva da sociedade contribuíram para aumentar o potencial de conflito do conjunto do sistema".[37]

É sobretudo a partir dos delineamentos anteriormente apontados que tornou-se necessário redimensionar as funções e reestruturar o campo de ação do Estado. Vale destacar que, ante as novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social, a reforma do Estado tinha que implicar em ganhos para a governança, que redundariam por sua vez em ganhos de governabilidade. Esses são ditames impostos para participar da Nova Ordem Mundial, obviamente sem querer reduzir a dinâmica cena interna a mero epifenômeno do que se passa no plano externo.

Dito de outro modo, para o tema que aqui nos interessa, a heteronomia esperada da reforma militar (aqui entendida como criação do Ministério da Defesa) traria impactos substanciais sobre a governança, com reflexos diretos na governabilidade, entendida como condições sistêmicas

[36] Ver Maria Celina D'Araujo (Org.). *As Instituições Brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ e Editora FGV, 1999.
[37] Eli Diniz. "A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica". *In*: Maria Francisca Pinheiro Coelho, Lourdes Bandeira e Marilde Loiola de Menezes (Orgs.). *Política, ciência e*

mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Assim, não se trata de abolir a força armada – marca indelével do Estado contemporâneo –, mas sim de oferecer um novo padrão de regulação que garanta a autoridade estatal juntamente a seus meios de coordenação e execução, afastando os militares do contato direto com o poder político e trazendo maior racionalidade e segurança em tempos de "império do capital".

Traduzida no mais das vezes sob o lema "democratizar, modernizar e profissionalizar" as Forças Armadas, a reforma militar possui inegavelmente uma forte face fiscalista. Num mundo onde Fukuyama falava no fim da história – entendida como fim da era dos conflitos – associado a um feliz porvir garantido por mercados livres e desregulamentados, em que Drucker recomendava aos Estados nacionais – considerados inúteis e supérfluos – que saíssem de cena na chamada sociedade pós-capistalista (calcada nas cadeias produtivas globais e nas tecnologias da informação),[38] entre uma série de outras recomendações pelos novos gurus de uma suposta *inteligentsia* mundial, é inegável o preconceito e equívoco com que foi tratada muitas vezes a questão do redimensionamento das forças de defesa.

Não obstante representar um novo item dentro das agendas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD)

cultura em Max Weber. Brasília e São Paulo: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 141-2.

[38] Cf. Francis Fukuyama. *Op. cit.*, 1992, e Peter Drucker, *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Thomson Learning, 2001.

sob a rubrica *reforma do Estado*, o tema delicado e conflitivo da reforma das instituições militares ultrapassa em muito, sem negligenciá-la, a questão fiscal. Nesse sentido, Bresser Pereira – um dos idealizadores da revisão dos pilares do Estado brasileiro e ex-ministro da Administração e Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso – assinala que, ao lado do necessário ajuste fiscal, é necessário que se combine consistentemente a maximização da capacidade gerencial do Estado.[39]

Buscava-se, talvez de forma consistente pela primeira vez na história brasileira, fazer valer as características daquilo que Weber chamou de burocratização e burocracia, ou seja, o cumprimento "objetivo" das tarefas, segundo regras calculáveis e despersonalizadas. Como é sabido, a atividade burocrática dentro da cultura moderna deve se reger pelos critérios de *expertise*, confiabilidade, confidencialidade, impessoalidade, imparcialidade e moralidade, como principais atributos da dominação racional-legal.[40]

Em verdade, uma desejável situação de heteronomia e de controle civil democrático sobre as Forças Armadas constituem um ponto crítico para a consolidação democrática. A autonomia e as prerrogativas militares não se coadunam com regime democrático, haja vista que mantêm áreas de poder não-controladas por autoridades eleitas. Um programa básico

[39] Luiz Carlos Bresser Pereira. "A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos do MARE*: 1, 1-36, 1997.
[40] A este respeito cf. Maria da Glória Rua. "Novas questões ou antigas preocupações? A burocracia na sociedade democrática do final do século XX". *In*: Aloísio Cançado Trindade e

destinado a enfrentar tais problemas deveria contemplar ao menos três pontos, a saber:

1) Criação de Ministérios da Defesa dirigidos por civis, com capacidade real de definir e implementar políticas de defesa;

2) Fortalecimento da participação congressual no debate e definição das políticas de defesa, que deve ser igualmente acompanhada de um acentuado protagonismo da parte da sociedade civil; e

3) Tornar transparente a gestão e o financiamento da defesa.

Posto isso, à medida em que o processo democrático avance, este não pode coexistir com áreas reservadas ou nichos de autonomia por parte do Aparelho Militar, sob o risco de estar assentado em bases frágeis e não representar um avanço no sentido verdadeiro do termo. Inversamente, o insucesso dos governos eleitos em subordinar os militares restringindo sua esfera de autonomia é contrário à consolidação da democracia.

Enfim, mais do que um desejo, a reforma militar impôs-se como uma necessidade de alteração das condições sistêmicas do exercício do poder com vistas a responder ao momento histórico colocado.

Márcio Fernando de Castro (Orgs.). *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1997, e Max Weber. *Op. cit.*, 1994, p. 142 e sgs.

3.4) A criação do Ministério da Defesa

Ao abrirmos esse ponto, um primeiro aspecto que não podemos nos furtar a assinalar é que, no Brasil, a implantação do Ministério da Defesa no Brasil não foi um processo claro, linear e tampouco sem contradições.

Inicialmente, distintamente do que aparece em várias análises e na cobertura da mídia ao tema, a criação do Ministério da Defesa não era um ponto do Programa de Governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso nem a ele referiu-se em seu discurso de despedida do Senado Federal.[41]

Contanto já tivesse deixado claro nos convites que fez ao almirante Mauro César Rodrigues Pereira, ao general Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena, ao brigadeiro Mauro Gandra e ao general Benedito Onofre Bezerra Leonel, respectivamente seus futuros ministros da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e do EMFA, a intenção de criar o Ministério da Defesa, temos já nesse ponto uma primeira divergência. Segundo o general Bezerra Leonel, ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e responsável pela "condução dos estudos com o objetivo de propor a

[41] Pasmem, na própria página do Ministério da Defesa na Internet, no item "Conheça o MD" (onde há a apresentação de seu histórico até sua implantação), aparece – **erroneamente** – a referência à criação do Ministério da Defesa como um dos pontos do Programa de Governo do então candidato Cardoso na campanha presidencial de 1992 (*sic*). Ver https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/conhecaomd/.php (consultado em 23/03/02).

alteração da (...) Estrutura de Defesa Brasileira",[42] de fato o presidente Fernando Henrique teria feito referência à sua *intenção* em criar o Ministério da Defesa, o que contudo diferiria enormemente da *decisão* de criá-lo.[43]

Filho e neto de oficiais-generais e competente sociólogo, Fernando Henrique Cardoso sabia dos desafios e dificuldades que teria pela frente e optou pelo acautelamento.[44] Nesse sentido, decidiu-se claramente por uma estratégia de comedimento (um dos traços característicos que marcam toda sua vida política), ao invés de impor a decisão política a ferro e fogo, onde o gradualismo seria uma das marcas indeléveis do processo.

O processo de criação do Ministério da Defesa, em suas linhas gerais, pode ser dividido em dois grandes momentos: um primeiro, sob a direção do EMFA e responsável pelos estudos exploratórios acerca da criação da nova estrutura de defesa; e, finalmente, um segundo via constituição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) – sob direção da Casa Civil –, a quem competiu apresentar a proposta final ao presidente da República.

O primeiro período situa-se temporalmente de janeiro de 1995 (posse do presidente Cardoso) a outubro de 1997 (Diretriz Presidencial de

[42] Benedito Onofre Bezerra Leonel. "Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos.* Campinas: mimeo, maio de 1998, p. 3.
[43] Cf. João Paulo Soares Alsina Jr. *Op. cit.*, 2003, p. 122.
[44] Mais tarde revelaria: "sou muito cauteloso nessas questões de mudanças essenciais e estratégicas. (...) Eu queria ter o apoio para essa mudança [criação do Ministério da Defesa]. Eu fui muito paciente nessa questão". Citado em Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, p. 432.

criação do Ministério da Defesa). Nesse interregno de quase três anos, pouco avançou-se em direção à concretização da nova estrutura de defesa.

Os estudos preliminares desenvolvidos nessa etapa nos dão uma interessante dimensão de como a questão foi vista pela parte da caserna responsável pela condução dos trabalhos. Antes de tudo, um primeiro mal-estar adveio da quebra do rodízio no EMFA e, ao invés da indicação de um brigadeiro como estava previsto, o presidente optou pela manutenção do general Bezerra Leonel.[45] Com quase cinqüenta anos de existência à época, essa foi a única ocasião – não obstante ter sido cogitada em outros momentos – em que isso ocorreu no Estado-Maior das Forças Armadas. De partida, isso despertou o receio da "teoria da vitamina de abacate" (menção ao temor de que quando se mistura abacate com qualquer outra fruta, o resultado é sempre verde) por parte das outras Forças (Marinha e Aeronáutica), receosas do possível protagonismo do Exército que poderia advir no interior da futura estrutura de defesa.[46]

Os estudos exploratórios procuraram dar conta dos fundamentos que deveriam nortear o trabalho, de modelos de Ministérios da

[45] Outra prova do apreço do presidente Cardoso pelo general Bezerra Leonel foi dada por meio da sanção da Lei Complementar nº 83, em meados de 1995, modelo *prêt-à-porter* que estabelece que, a critério do presidente, o oficial transferido para a reserva remunerada no exercício do cargo à frente da chefia do Estado-Maior das Forças Armadas pode ser mantido (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp83.htm; consultado em 11/05/04).

[46] Essa apreensão foi manifestada em diversos momentos. Ver, por exemplo, "Lôbo tenta conter insatisfação de oficiais". *Folha de S. Paulo*. 24/11/95; "Forças Armadas vão discutir seu futuro", *O Estado de S. Paulo*. 06/10/96; "Defesa não deve ter militar da ativa". *Folha de S. Paulo*, 29/08/97 e "Casa de marimbondo", *Jornal do Brasil*, 20/01/98. No momento da efetiva implantação do Ministério da Defesa, o Brasil contava com um efetivo de 321.748 pessoas assim distribuídas: 201.365 no Exército, 70.529 na Aeronáutica e 49.854 na

Defesa existentes em outros países, de como se daria a sucessão/transformação do EMFA em Ministério da Defesa, bem como de qual ordenamento jurídico deveria ser adotado para "a preservação e bom andamento da Defesa Nacional".[47] Assim, foram produzidos um total de 11 documentos e veremos a seguir como a questão da criação do Ministério da Defesa foi enxergada sob a óptica do EMFA.

Os fundamentos, de forma um tanto resumida, que serviram de base para o desenvolvimento dos trabalhos, foram de que nenhum modelo deveria ser "importado"; a não-confrontação da tradição militar brasileira; as mudanças deveriam dar-se de forma progressiva (moderadamente e sem rupturas); contemplando um período de transição; rejeitando artificialismo e valorizando os comandantes das Forças Singulares, particularmente caso se optasse pela extinção dos Ministérios Militares.[48] Através dos pontos elencados é possível perceber a pouca disposição, para não dizermos mesmo a má vontade, dos militares em promoverem alterações de monta na estrutura de defesa então existente.

Os países escolhidos para o estudo de seus Ministérios da Defesa, selecionados pelos mais diferentes motivos (similitude cultural, país

---

Marinha (incluso aqui 14.847 fuzileiros navais). Ministério da Defesa. *Balanço da Divisão de Serviço Militar no ano de 2001*. Brasília: mimeo, 2002.

[47] Para tanto foi instituída a Assessoria de Estudos e Atividades Especiais do EMFA, sob a chefia do general Synésio Fernandes. "Futuro verde-oliva". *Folha de S. Paulo*, 15/03/95.

[48] Cf. todos produzidos pelo Estado-Maior das Forças Armadas. *Estudos Exploratórios sobre Ministério da Defesa*. Brasília: mimeo, s/d; *Sucessão do Estado-Maior das Forças Armadas pelo Ministério da Defesa*. Brasília: mimeo, s/d; *Transformação do EMFA em MD*. Brasília: mimeo, 1997a; *Fundamentos do Ministério da Defesa*. Brasília: mimeo, s/d; *Estudos sobre o Ministério da Defesa: observações sobre as propostas de ordenamento jurídico* (Documento

insular, potência militar, entre outros), foram Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos da América, França, Itália, Portugal e Reino Unido. Dessa análise, chegou-se a três grandes modelos: o primeiro deles, composto por França, Itália e Reino Unido, teriam em comum o fato de serem países parlamentaristas com suas estruturas de defesa "em mutação"; um outro, integrado por Alemanha, Argentina, Chile, Espanha e Portugal (praticamente ibérico), apresentava em comum países de "baixo potencial militar" e com a "organização totalmente em linha"; e, por fim, o modelo norte-americano, onde teríamos um forte Estado-Maior Geral (completamente operacional), ao lado de Comandos Militares sob a direção de civis dada a cultura desse país "avessa aos militares". Destarte, temos como conclusão que "não se deve proceder a imitação de modelos alienígenas", lembrando que "os modelos ora apresentados pretendem apenas apresentar exemplos".[49]

Como veremos, parte dos militares parece ter confundido a intenção/decisão presidencial (criação do Ministério da Defesa) com o *timing* político de sua implantação, caracterizado pela adoção de nenhum método ortodoxo mas que tampouco passava pela contemporização imaginada por amplos setores da caserna.[50] Assim, era comum os documentos

---

nº 9/ A situação dos Comandantes de Força). Brasília: mimeo, 1998; e *Reordenamento dos Ministérios Militares – CONVICE*. Brasília: mimeo, 1996.

[49] Estado-Maior das Forças Armadas: *Estudos Exploratórios sobre Ministério da Defesa*. Brasília: mimeo, s/d, pp. 31-6.

[50] Ainda antes da posse, o presidente eleito Cardoso nesses termos se manifestou: "Quero deixar claro aqui (...) que efetivamente no mundo moderno se marcha para a criação do Ministério da Defesa. Isso não é desconhecido de nenhum dos ministros que foram

continuarem a falar em "alternativa de implantação do Ministério da Defesa (MD) com base na estrutura organizacional e física do atual Estado-Maior das Forças Armadas".[51] Mais ainda, na apresentação que decepcionou e irou o presidente Fernando Henrique Cardoso e a partir da qual decidiu-se pela constituição do GTI com vistas a conseguir, efetivamente, implantar o Ministério da Defesa, o general Bezerra Leonel em sua *Exposição de Motivos ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República* falava em "processo", "reordenamento", "fase de transição", "cuidado para não afetar o que está funcionando bem", lembrando que "soluções nascidas fora das Forças Armadas (...) poderão trazer resultados profundamente indesejáveis".[52]

A proposta de alteração da estrutura de defesa apresentada pelo EMFA contemplava duas possibilidades: uma, aproveitando-se do trabalho formulado pelo CONVICE/Conselho dos Vice-Chefes de Estado-Maior da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e do EMFA (chamada de "Alternativa 1"); e outra, valendo-se da proposta elaborada pelo EMFA (chamada de "Alternativa 2").

Ora, segundo o material produzido pelo CONVICE ("Alternativa 1"), "os Ministérios Militares deveriam permanecer com suas atribuições atuais, numa fase inicial, para posteriormente, caso necessário, repassar as

convidados para o exercício das pastas militares (...) [Mas] essa matéria não pode ser imposição de um presidente da República (...) [Merece] reflexão". "FHC quer Ministério da Defesa". *Folha de S. Paulo*, 22/12/94.

[51] Estado-Maior das Forças Armadas. *Sucessão do Estado-Maior das Forças Armadas pelo Ministério da Defesa*. Brasília: mimeo, s/d, p. 1.

[52] Estado-Maior das Forças Armadas. *Ministério da Defesa: Audiência com o Sr. Presidente da República em 03 set 97*. Brasília: mimeo, 1997b.

atividades comuns para outro órgão que poderia, a médio ou longo prazo, ser o Ministério da Defesa".[53] Os Vice-Chefes levaram ao pé da letra o discurso de posse do presidente Fernando Henrique em que este se referia "à adaptação gradual das nossas forças de defesa às demandas do futuro", e se fizeram de rogados que com tal assertiva o mais alto magistrado referia-se ao processo de criação do Ministério da Defesa em nosso país.

Da pena dos fardados, a tônica era que, "sem possibilidade de erro, podemos considerar esse assunto [criação do Ministério da Defesa no Brasil] como um modismo que surgiu após a Segunda Guerra Mundial".[54] Ou, ainda mais grave, da óptica dos militares, certamente não da democracia, a existência de um Ministério da Defesa poderia acarretar:

> "- *Perda de poder dos Ministros* – diminuição no autogerenciamento da política individual formulada pelas Forças;
>
> - *diminuição de cargos* de Oficiais-Generais;
>
> - *enfraquecimento do Poder Político das Forças Armadas* junto ao Governo;
>
> (...) - *envolvimento político nos assuntos relevantes de Defesa* – Pressões externas e internas".

[53] Estado-Maior das Forças Armadas. *Reordenamento dos Ministérios Militares – CONVICE*. Brasília: mimeo, 1996, p. 22.
[54] Valdir Augusto Fogaça. "Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil – suas principais vantagens e desvantagens". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX*. Rio de Janeiro: mimeo, 1997, p.24.

Seguindo a mesma cantilena de que o resultado final da "unificação" das Forças Singulares num único Ministério seria tão somente a criação de mais um Ministério Militar – e não a unificação dos três então existentes –, o aspecto mais preocupante que chama a atenção em todo esse documento é a preocupação decorrente de que

> "*Os Ministros das três Forças Singulares, ao perderem a condição de Ministros, terão reduzida a sua capacidade de influir em assuntos não especificamente militares, políticos e administrativos, nas situações de normalidade institucional* (...) Mas, infelizmente, a normalidade institucional não é algo que possamos chamar de estado permanente e garantido; *havendo crise, as equações se alteram fundamentalmente*. Sabemos que nas sociedades ainda não suficientemente desenvolvidas é difícil determinar o momento em que as injunções ou os reflexos militares da crise começam a ficar ativos. Sabemos também que nesses momentos *espera-se que os Ministros das Forças Armadas exerçam os atributos políticos típicos da condição de Ministro*, e não apenas os essencialmente militares. Em outras palavras, *espera-se que eles participem da solução política da crise e evitem o recurso à força ou pelo menos restrinjam ao indispensável*, dentro de um conceito de evolução política e levando em consideração a perspectiva do campo político".[55]

[55] Grifo nosso. Estado-Maior das Forças Armadas. *Reordenamento dos Ministérios Militares – CONVICE*. Brasília: mimeo, 1996, pp. 2-20.

Assim, apesar dos mais de vinte anos de autoritarismo e de todo o desgaste decorrente para o Aparelho Militar da aventura do assalto direto ao poder, segue intacta e sem fissuras a velha auto-imagem das Forças Armadas como uma espécie de Poder Moderador – intervindo para regular a competição política dentro dos limites de "normalidade" – e espada de Dâmocles – pairando sobre os poderes constitucionais – por cima do sistema político e da sociedade, garantindo o "bom andamento" das instituições.[56]

Por fim, é importante registrar que os oficiais-generais do CONVICE não dissimularam em nenhum momento seu desconforto com a possível criação do Ministério da Defesa. Assim, à guisa de conclusão, pontificavam:

> "A implantação de um Ministério da Defesa, de modo imediato, implicaria em modificação das estruturas dos Ministérios Militares e do EMFA de modo significativo, não permitindo o retorno às origens, caso algum insucesso ou óbice, de grande expressão, fosse encontrado (...) Pode-se, então, afirmar, à vista do exposto, não ser conveniente para o País a criação imediata de um Ministério da Defesa convencional, com a transformação dos Ministérios Militares em

[56] Esse tipo de posicionamento normalmente encontra esteio em passagens do tipo: "o nosso compromisso é antes de tudo com a sociedade, para a qual temos que estar identificados. Em última análise, temos que estar voltados para a nação, e não para o Estado, que é passível de manipulação, reformas e mudanças, ao sabor dos detentores do poder". Cf. Paulo Francisco Silva Leitão de Souza. "Os Militares e a Política". *Escola de Guerra Naval/CPEM*. Rio de Janeiro: mimeo, 1999, p. 30.

> Departamentos desse Ministério, e do EMFA num Estado-Maior Geral, também a ele subordinado".[57]

Esse comportamento refratário a mudanças lembra em muito o comportamento militar ao longo do Congresso Constituinte, onde conseguiram impor suas vontades inclusive derrotando a tese de criação do Ministério da Defesa naquela conjuntura.

Por seu turno, a proposta elaborada pelo Estado-Maior das Forças Armadas igualmente não avançava satisfatoriamente para a criação de um Ministério da Defesa forte e bem estruturado. A "Alternativa 2", distintamente da estratégia de postergação indefinida sugerida pelo documento do CONVICE, optava pela estratégia da acomodação (talvez seria melhor chamá-la de "decantação"), apostando na criação de um Ministério da Defesa esvaziado que não confrontasse as prerrogativas dos Ministérios das Forças Singulares.

Uma vez que a tônica seria dada pela continuidade, a organização inicial do novo Ministério contemplaria, "em quase sua totalidade, [atribuições e tarefas que] já vinham sendo executadas pelo EMFA". Assim, "é possível um **aproveitamento** das Seções, Divisões e

[57] Estado-Maior das Forças Armadas. *Reordenamento dos Ministérios Militares – CONVICE*. Brasília: mimeo, 1996, p. 25.

Comissões do EMFA na organização inicial do MD, simplificando-se essa transição e evitando-se solução de descontinuidade no serviço".[58]

Distintamente da alternativa proposta pelo CONVICE, de manutenção dos quatro Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e EMFA) ao lado de uma possível – ainda que indesejada e "supérflua" – criação do Ministério da Defesa, a proposta apresentada pelo EMFA propunha sua extinção com sua transformação no Ministério da Defesa, que deveria existir ao lado dos três Ministérios das Forças Singulares.

Nesse aspecto, "a transformação para MD envolverá o menor número possível de mudanças na atual distribuição do espaço físico ocupado pelos setores do EMFA em seu prédio-sede", sem esquecer-se de que, "determinadas instalações do EMFA, pelas suas características, não são passíveis de mudanças na transformação".[59]

Apesar de sobejamente sabido nos círculos militares, se fosse possível falarmos em grau de simpatia, apoio e legitimidade por parte dos oficiais-generais com respeito às duas propostas, estes claramente penderiam à proposta do CONVICE, dada a participação efetiva das três Forças na elaboração da proposta e a mesma tratar-se de um modelo mais acanhado.[60] Adicionalmente, há muitas críticas à forma como os trabalhos

[58] Grifo original. Estado-Maior das Forças Armadas. *Transformação do EMFA em MD*. Brasília: mimeo, 1997a, p. 1.
[59] Estado-Maior das Forças Armadas. *Op. cit.*, 1997a, p. 3.
[60] Várias conversas em *off* durante a realização da pesquisa de campo dão conta de que o Estado-Maior das Forças Armadas teria mudado a proposta original do CONVICE, que não previa em nenhum momento a criação do Ministério da Defesa e sim propugnava uma reorganização do EMFA, com seu fortalecimento. O registro mais próximo que disso

foram conduzidos pelo general Bezerra Leonel, ministro-chefe do EMFA, seja pelo motivo de que alguns acreditavam que desejasse se tornar o futuro ministro da Defesa,[61] seja pelo fato de as Forças terem se sentido alijadas do processo levado a cabo pelo Estado-Maior das Forças Armas.[62]

O meio militar parecia ter optado por uma estratégia de resistência passiva à determinação presidencial. Àquela altura até mesmo o general Alberto Cardoso, homem forte do governo Fernando Henrique e ministro-chefe da Casa Militar, a quem competia "assistir, direta e imediatamente, ao Presidente da República (...) nos assuntos referentes à administração militar",[63] declarou:

> "Logo que assumiu o governo, *o presidente falou em modernizar as Forças Armadas e adaptá-las às necessidades do momento* e, mesmo *sem usar a expressão Ministério da Defesa* essa idéia acabou

pudemos chegar é o depoimento do ex-ministro da Marinha Mauro César Pereira, de que "a Marinha participou de trabalho coordenado pelo EMFA e conduzido pelos vice-chefes de Estado-Maior, mas seu relatório final nunca foi trazido à aprovação ministerial. Ao contrário, posteriormente, circulou-se como tal relatório um texto alterado pela Assessoria do chefe do EMFA, diferentemente do que havia sido acordado pelos vice-chefes". Ver Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, p. 501.

[61] Percepção reforçada pela posição de magistrado (acima das Forças), em meio ao conflito intraforças, que tentava passar ao presidente da República: "embora as conversações sobre o tema, coordenadas por este Estado-Maior, tenham logrado algum progresso, o consenso em torno das soluções discutidas não foi absoluto, por razões que Vossa Excelência conhece". Estado-Maior das Forças Armadas. *Op. cit.*, 1997b.

[62] Para o então ministro da Marinha, "é possível que o EMFA tenha recebido delegação para realizar estudos preliminares, no entanto isso nunca foi participado às Forças Armadas, pelo menos não à Marinha". Na mesma linha, o ministro do Exército destacou que "[Leonel] quis criar o Ministério sem conversar muito com as outras Forças (...) Nosso representante na comissão (...), durante dois anos, não participou de nenhuma reunião", afora o fato de que, como sublinhou o ministro da Aeronáutica, "não havia realmente empolgação [com o tema Ministério da Defesa]". Ver Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, p. 500; além de Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, pp. 220 e 244, respectivamente.

> passando para alguns. Ocorre que já temos uma inquestionável subordinação das Forças Armadas ao presidente da República. Não estou dizendo que sou contra ou a favor, pode ser que um dia venhamos a ter um Ministério da Defesa".[64]

O grau de inverossimilhança contido em ambas propostas é impressionante e, dessa forma, as mesmas não encontraram acolhida por parte do presidente Cardoso. Não só: perplexo com as "alternativas" que lhe foram apresentadas em setembro de 1997 pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Benedito Onofre Bezerra Leonel, o presidente Fernando Henrique emitiria no mês seguinte a seguinte Diretriz Presidencial:

> "1. Criar o Ministério da Defesa, que enquadrará as Forças Armadas Singulares, tendo em vista otimizar o sistema de defesa nacional.
>
> 2. Iniciar sua implantação entre Outubro e Dezembro de 98.
>
> 3. Extinguir os atuais Ministérios Militares".[65]

No campo jurídico, com respeito ao reordenamento necessário ante à reestruturação da Defesa Nacional, tivemos igualmente uma produção

---

[63] *Casa Militar da Presidência da República* (www.planalto.gov.br/militar/camilitar.htm; consultado em 23/02/98).

[64] Grifo nosso. Cf. Bartolomeu Rodrigues e Tânia Monteiro. "Amazônia é prioridade da política de defesa" (entrevista com o general Alberto Cardoso). *O Estado de S. Paulo*, 02/11/96.

[65] "FHC pretende implantar o Ministério da Defesa em 98", *Folha de S. Paulo,* 24/08/97 e http://www.radiobras.gov.br/abr/integras/integra_154_3.htm (consultado em 16/07/98).

marcada pela mediocridade e manutenção do *status quo*. Nessa direção, excetuadas mudanças pontuais a serem produzidas tanto na legislação constitucional quanto na infraconstitucional, os estudos realizados propugnavam a manutenção da condição ministerial plena, com o óbvio recurso do acesso direto pleno ao presidente da República.[66]

O segundo momento do processo de criação do Ministério da Defesa estende-se da efetiva decisão/direção política em implementá-lo, tornada clara a partir do anúncio da Diretriz Presidencial em outubro de 1997, até a implantação do Ministério Extraordinário da Defesa (que coexistiu durante seis meses com os Ministérios Militares) a 1º de janeiro de 1999. Sentindo o pouco empenho militar com a questão, ao final dos exercícios envolvendo os Exércitos de Brasil, Argentina e Uruguai em Rosário do Sul (RS), o presidente Cardoso declarou acerca do Ministério da Defesa: "não é questão de acreditar ou não. Eu vou fazer".[67]

Nesse pouco mais de um ano o processo concretamente caminhou, ao contrário do período anterior balizado pela inércia militar e pelo ritmo lento e cambiante.[68] Para tanto, foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) – sob direção da Casa Civil e tendo à frente o ministro Clóvis Carvalho – formado pelos cinco atores militares (EMFA, Casa Militar,

[66] Ver Estado-Maior das Forças Armadas. *Ordenamento Jurídico*. Brasília: mimeo, s/d; *Legislação de interesse das Forças Armadas*. Brasília: mimeo, s/d; *Estudos sobre o Ministério da Defesa: observações sobre as propostas de ordenamento jurídico* (Documento nº 9/ A situação dos Comandantes de Força). Brasília: mimeo, 1998.
[67] "FHC quer Ministério da Defesa até 98". *Folha de S. Paulo*, 17/10/97.

Exército, Aeronáutica e Marinha) juntamente com o Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e, obviamente, a própria Casa Civil. A estratégia pensada pelo presidente Cardoso passava pela diluição da presença castrense – em que pese estar claro que os cinco Ministérios dirigidos por militares jamais confrontariam suas tradições e espírito de corpo em temas espinhosos a favor da implantação da supremacia civil sobre o conjunto do Aparelho Militar – via incorporação de novos atores civis.

Contudo, para a evolução dos trabalhos e a fim de conseguir a efetiva implantação do Ministério da Defesa até o final de seu mandato, Fernando Henrique pensou em uma complexa arquitetura que, no geral, tendia a inverter o desequilíbrio pró-militar no interior do GTI. Exploremos um pouco mais esse ponto.

A Marinha, mais do que o Exército e a Aeronáutica, não escondia de ninguém sua forte antipatia – para alguns mesmo *visceral*, dada sua constituição histórica no Brasil e um peculiar *sprit de corps* que a supõe mais "refinada" –[69] com a idéia de criação do Ministério da Defesa e sua

[68] Nas palavras do presidente Cardoso, "*o tempo todo a luta no EMFA foi para manter posições. E deve ser observado que as corporações [leia-se Forças] estavam em guerra uma com as outras*". Grifo nosso. Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, p. 434.

[69] Com a palavra, o ministro da Marinha: "nossas Forças Armadas, muita gente diz que são idênticas, porque todos são militares, mas se esquecem do que é ser militar, que é a única coisa que nos coloca absolutamente iguais (...) As nossas diferenças são e têm de ser muito grandes (...) Pensar que se pode reunir como coisas iguais o que o Exército, a Marinha e a Força Aérea fazem é uma esperança infelizmente vã, porque não acontece isso (...) Por isso as administrações precisam ser muito distintas". Audiência pública para discussão sobre "a Marinha do Brasil hoje", com exposição do ministro da Marinha Mauro César Rodrigues Pereira – em 4 de junho de 1997, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pp. 7-12.

união a soldados e aviadores dentro de uma mesma estrutura. Em conseqüência,

> "Se olharmos mundo afora, o Ministério da Defesa existiu, naturalmente, em países que foram sempre potências terrestres (...) Quando [a Força Aérea] nasceu, ela já nasceu sob esse tipo de organização (...) [No Brasil,] a Marinha foi contra, em todas as ocasiões".[70]

Observa-se, portanto, que mais do que uma percepção, tal leitura encontra correspondência nos fatos. Quando lhe foi feito o convite pelo presidente para ser seu ministro da Marinha, Mauro César teria assim se pronunciado: " 'o Sr. pode ter certeza de que, embora a gente não concorde, havendo a decisão política, vamos trabalhar honestamente pela idéia' ".[71] E assim foi feito. Enquanto pôde postergar indefinidamente o debate sobre a criação do Ministério da Defesa e suas implicações para a Marinha de Guerra, o fez; contudo, tornada pública a inequívoca "decisão política" (leia-se Diretriz Presidencial), houve um reposicionamento da Marinha em relação ao papel e a estratégia a ser seguida.

Agora, era preciso articular-se de modo a impedir que as propostas do Exército acerca do formato que o Ministério da Defesa deveria

[70] Audiência Pública "acerca da criação do Ministério da Defesa", com exposição do ministro da Marinha Mauro César Rodrigues Pereira – em 02 de dezembro de 1998, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pp. 2-42.
[71] Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, p. 277.

ter saíssem vencedoras, sem perder de vista que aquele contaria ("por gravidade") com o apoio da Aeronáutica. Esse quadro se tornaria mais dantesco dado o ressentimento que a Aeronáutica nutria àquela altura pela vitória da Marinha na queda de braço em torno da questão da aviação de asa fixa embarcada que ambas mantiveram. O risco de paralisia era iminente.

O passo seguinte seria fazer chegar ao presidente Fernando Henrique a idéia de que era preciso a constituição de um grupo mais plural, não só de militares. E isto foi feito.[72] Sem procurarmos instrumentalizar a análise e longe de sugerirmos que o presidente da República agia a reboque dos desejos do almirante Mauro César (como um fantoche), é inegável a competência de que valeu-se o ministro, sua leitura acurada e que, casada ao interesse do Palácio do Planalto em fazer avançar o processo de criação do Ministério da Defesa encontrou especial ressonância, servindo de "start" ao que viria a ser uma verdadeira obra de engenharia política que foi a instauração do Grupo de Trabalho Interministerial.

Assim, da conformação inicial tendente ao desequilíbrio pró-militar, tivemos um rearranjo interno de forças que em linhas gerais tendia a endossar as manifestações de desejo em torno da criação almejada pelo

[72] Conforme o almirante Mauro César, no segundo semestre de 1997 ele teria sugerido a inclusão de civis na discussão da questão do Ministério da Defesa, particularmente sugerindo, quando perguntado pelo presidente Cardoso, a participação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), do Ministério das Relações Exteriores e da Casa Civil. O ministro do Exército Zenildo Lucena corrobora essa posição, afirmando: "a Marinha (...) fez uma jogada. Achou que o âmbito da discussão era muito restrito, e o Mauro [Marinha] foi ao Palácio da Alvorada pedir ao presidente para passar a discussão ao Comitê de Defesa, cujo secretário era o Clóvis Carvalho [Casa Civil]. Entraram o Itamaraty, a Casa Militar e a SAE".

governo. Em que pese a tônica do GTI ter sido dada pela busca de consensos, algumas vezes isso foi impossível, tendo a decisão que ir para o voto. Nessas ocasiões, era comum a união da Marinha, SAE, Itamaraty e Casa Militar[73] em torno de pontos comuns, em detrimento do Exército, Aeronáutica e EMFA.[74]

Definido o formato e a dinâmica do GTI, que se reuniria periodicamente, a sistemática de trabalho foi dada pela constituição de dois sub-grupos, a saber, *Alfa* (coordenado pelo EMFA) e *Bravo* (coordenado pela Casa Militar). O primeiro teve como tarefa agrupar por áreas as atividades comuns passíveis de integração dos então Ministérios Militares. Assim, as 63 atividades listadas foram agrupadas em 10 grandes áreas: 1) estratégico-operacional, 2) inteligência, 3) logística de material, 4) mobilização, 5) orçamento e finanças, 6) pessoal, 7) administração, 8) ciência e tecnologia, 9) assuntos internacionais e 10) atividades subsidiárias/complementares. Já ao sub-grupo *Bravo* coube determinar o nível possível de integração das atividades comuns, estabelecendo-os como *nível mínimo* (correspondendo à

Estes depoimentos dados *a posteriori* podem ser conferidos em Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, pp. 288-9 e 220.

[73] Na avaliação do assessor do ministro-chefe da Casa Civil à época e posteriormente secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa, José Augusto Varanda, "o ministro Clóvis Carvalho [Casa Civil] na condução evitou o processo de votação de pontos (...) O general Cardoso [Casa Militar], embora militar, sempre procurou também uma posição mais isenta, representando realmente uma visão da Presidência da República, e não puramente do Exército, senão o Exército ficaria com três representantes". *Entrevista do autor com José Augusto Varanda.* Brasília: 26 de julho de 2003.

[74] A Casa Civil procurou ter uma postura arbitral. Ilustrativo, novamente recorrendo a esse destacado ator que foi o ministro da Marinha Mauro César Rodrigues Pereira, constatamos: "o Zenildo [ministro do Exército] sugeriu uma votação (...) e o resultado foi quatro a três – EMFA, Exército e Aeronáutica de um lado e nós do outro com a Casa Militar, a SAE e o Itamaraty". Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, p. 289.

harmonização), *nível intermediário* (coordenação) e *nível máximo* (centralização).

Concluídos os trabalhos, em 19 de novembro de 1998 era enviado ao Congresso Nacional pelo presidente Fernando Henrique Cardoso o Projeto de Lei Complementar que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", bem como a Proposta de Emenda Constitucional alterando os dispositivos da Constituição Federal adequando-a à criação do Ministério da Defesa e ao fim dos Ministérios Militares.[75]

Não obstante, o projeto de criação do Ministério da Defesa elaborado pelo Executivo tinha pontos nebulosos como, por exemplo, a manutenção de foro especial para processar e julgar os comandantes militares (privilégio só garantido a ministros de Estado e ao presidente da República), preservação da Justiça Militar em tempos de paz (e que ainda pode julgar civis), além da garantia de assento permanente aos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa *vis-à-vis* o ministro da Defesa – apenas para citarmos os principais problemas gerais.[76] À Marinha e à Aeronáutica havia sido garantida a manutenção do controle sobre a Marinha Mercante e as atividades de Aviação Civil, entre uma série de imperfeições e

[75] Ver Projeto de Lei Complementar nº 250/98 e a Proposta de Emenda Constitucional nº 626/98 (http://www.exercito.gov.br/NE/1999/NE/ne9514/cong514.htm; consultado em 14/04/02).

[76] Para o relator do Projeto de Lei que criava o Ministério da Defesa, o deputado governista Benito Gama (PFL-BA), a sua aprovação tal qual vinda do Executivo transformaria o ministro da Defesa numa espécie de "rainha da Inglaterra". "Pasta pode ganhar mais poder", *Jornal do Brasil*, 29/12/98.

continuidades que o projeto contemplava. Dado o vício de origem que o Ministério da Defesa possui, ou seja, graças ao fato de a tarefa de formulação da proposta que criou o Ministério da Defesa ter sido confiada durante a maior parte do tempo da administração Fernando Henrique Cardoso ao extinto Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), o resultado não é de todo surpreendente.[77] É correto ressaltar que o ponto de partida não determina inteiramente o curso subseqüente do processo, mas lhe acrescenta dificuldades que poderiam ter sido eliminadas de início, facilitando o trâmite em direção a um novo patamar nas relações entre civis e militares no Brasil.

De todo modo, estavam abertas as portas para a mais profunda mudança no plano institucional da Defesa jamais vista anteriormente na história republicana brasileira, que veremos em detalhes como se processou no próximo capítulo.

[77] A antipatia com a propositura de criação do Ministério da Defesa foi uma constante por parte do EMFA, uma vez que a tônica era de que "a alteração na estrutura de Defesa é desnecessária, pois as Forças Armadas estão cumprindo bem a sua missão constitucional (...) [e] não há, seja na esfera regional ou mundial, qualquer risco para o Brasil que justifique a mudança", entre outros pontos. Cf. *Estudos Preliminares.* Brasília: mimeo, s/d, p.6.

CAPÍTULO 4

A INSTITUIÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

A partir de 1999 o Brasil assistiria à mudança mais radical de sua história no plano da organização da defesa. Tratava-se da criação do Ministério da Defesa, extinguindo os Ministérios Militares e subordinando seus antigos ministros – agora transformados em comandantes – à figura do novo ministro civil.

O que diferia este momento dos precedentes onde a possibilidade de criação de tal estrutura foi aventada mas acabou não vingando? Qual o panorama nacional e internacional quando da decisão de alteração da estrutura de defesa? Quais e como se processaram as principais modificações com relação ao desenho anterior? É possível agora falarmos em controle civil democrático sobre os militares? Estas e outras questões subjacentes orientarão o desenvolvimento deste capítulo.

4.1) Por que não antes?

A idéia de criação do Ministério da Defesa no Brasil não é nova. De certa forma estimulado pelo fator “coordenação” implícito na fórmula Ministério da Defesa, em 1946 o Brasil criava seu Estado-Maior Geral

(designado posteriormente Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA), ao qual caberia a responsabilidade pela integração operacional das Forças Armadas, observando as características e peculiaridades de cada Força Singular.[1] Contudo, em outros dois momentos históricos, particularmente na conjuntura dos anos iniciais do regime autoritário inaugurado em 1964 e no contexto da redemocratização pós-1985, as investidas para a instituição do Ministério da Defesa surgem com maior vigor.

Por paradoxal que possa parecer, tanto Castelo Branco e parcelas importantes de seus seguidores quanto civis dos mais variados matizes (de liberais a comunistas, passando pelos social-democratas entre outros) ansiaram pela criação de uma nova estrutura institucional de defesa em nosso país. Certamente o fizeram por motivos distintos. Apesar disso, não se constituía propriamente uma novidade o fato de que "a força armada não se encontrava nas condições que seriam para desejar, porque o grau de sua organização e eficiência era inferior. Foi assim no passado e é assim no presente (...) A própria estrutura geral do Exército e da Marinha e a nossa política militar nunca se harmonizaram com os nossos interesses e com as nossas necessidades".[2]

No princípio do regime militar, sob o governo Castelo Branco (1964-67), ganhou impulso novamente a idéia de criação de um Ministério da

[1] Para uma descrição pormenorizada das atividades desenvolvidas pelo EMFA, sugiro Fábio Soares Carmo. "A atuação do EMFA, o que é o EMFA e a estrutura militar em tempo de paz". *Revista da Escola Superior de Guerra:* 12 (35), 7-31, 1997.
[2] Góes Monteiro. *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*. Rio de Janeiro: Adersen Editores, 1956, pp. 103-5.

Defesa – inclusive com a promulgação do Decreto-Lei nº 200 pelo presidente no ano de 1967 –[3], sendo, contudo, posteriormente todo o esforço sorvido por conta da cizânia castrense que começava então a se desenvolver.[4] As incipientes idéias de que "motivos de ordem política, econômica, psico-social e militar (...) recomendavam a criação do Ministério da Defesa", não foram capazes de vencer o conservadorismo militar naquela ocasião.[5] As dissensões internas entre as Forças, somadas à crise gerada com a questão da aviação embarcada, bem como o debate acerca do aprofundamento da "Revolução", acabou fazendo com que a tese do Ministério da Defesa não prosperasse e acabasse ficando no papel.

Terminado o ciclo autoritário e com o processo de redemocratização então em curso, ressurge um intenso debate sobre a conveniência e os avanços que a criação de uma estrutura como o Ministério da Defesa poderia trazer.

O primeiro governo civil que se seguiu ao período de exceção 1964-1985, como vimos, foi o de José Sarney (1985-1990). Político visceralmente ligado ao poder daquele período da história brasileira, este assumiu a presidência do país bastante fragilizado e tendo como principal

[3] Entre outros pontos, esse Decreto previa que "o Poder Executivo promoverá estudos visando à criação do Ministério das Forças Armadas para oportuno encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional" (Art. 168). Uma sucinta exposição das idas e vindas que antecederam a criação do Ministério da Defesa pode ser encontrada em Luiz Paulo Macedo Carvalho. "A controvérsia do Ministério da Defesa". *A Defesa Nacional:* 757, 63-67, 1992.

[4] Para uma análise ampla da cizânia castrense nesse período, cf. João Roberto Martins Filho. *O Palácio e a Caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura*. São Carlos: EDUFSCar, 1995, especialmente pp. 52-68.

fiador de sua posse o novo ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, após o falecimento do presidente eleito no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves. A tônica do relacionamento entre civis e militares ao longo dos cinco anos desse governo foi dada pelo que os acadêmicos definiram como tutela militar.

Nos marcos desse governo tivemos a instauração de um Congresso Constituinte e a posterior promulgação de uma nova Constituição no ano de 1988. No ponto que nos interessa, foi possível perceber que, através de um relacionamento "amistoso" entre civis e militares, estes últimos conseguiram, com o firme apoio do relator da *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*, deputado Ricardo Fiúza – um dos líderes da coalizão conservadora que se convencionou chamar "centrão" –, vetar qualquer possibilidade de adoção do Ministério da Defesa no contexto da Constituinte. A justificativa à época foi que o ministro da Defesa se tornaria um superministro, juntamente com o argumento de que o poder militar não poderia passar para as mãos de qualquer um, numa clara alusão ao temor de um candidato não-conservador vencer as eleições presidenciais e que seu representante passasse a controlar este instrumento fundamental de força do Estado que são as Forças Armadas.[6]

[5] José Eugênio Pinto. "A criação do Ministério da Defesa no Brasil". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX*. Rio de Janeiro: mimeo, 1966, p. 2.
[6] Jorge Zaverucha. *Rumor de Sabres: controle civil ou tutela militar*. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 194.

O raciocínio mais comum então, da óptica dos militares, era que "a criação do Ministério da Defesa, unificando e subordinando a si os (...) Ministérios Militares, não trará quaisquer vantagens para o país sob o ponto de vista de eficiência operacional das Forças Armadas, bem como de economia no orçamento federal, sendo muito duvidoso que o traga sob o enfoque político".[7] Nessa quadra da vida política nacional, a leniência dos Poderes Executivo e Legislativo foi total.

No início dos anos 90, finda a guerra fria e em razão da emergência de um novo quadro internacional e regional, paralelamente ao seu crescente afastamento do centro decisório iniciado ainda durante a ditadura militar com o projeto de distensão — não obstante a tutela do período Sarney —, as Forças Armadas seriam abaladas pela já referida *crise de identidade militar* que colocaria os militares brasileiros na defensiva.

Certamente, esse poderia ter sido um momento bastante oportuno para a criação de um Ministério da Defesa bem-sucedido em nosso país, mas tanto Fernando Collor por inépcia quanto Itamar Franco por fragilidade e temperamento optaram por manter a estrutura multiministerial existente durante toda nossa vida política nacional.

---

[7] *Ministério da Defesa - Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília: mimeo, maio de 1987, p. 1. O tom uníssono do discurso de reprovação dos militares à proposta de criação do Ministério da Defesa pode ser também conferido nas exposições dos representantes das três Forças ao Congresso Constituinte, publicadas no Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento). 13ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do estado, da Sociedade e de sua Segurança com exposições do Exército, Marinha, Aeronáutica e EMFA sobre a criação do Ministério da Defesa – 06 de maio de 1987, p. 59 e sgs.

A saída de cena da antes pungente Doutrina de Segurança Nacional (DSN) tampouco ajudou os militares a reorientarem o seu comportamento frente ao novo cenário. As expectativas e riscos intrínsecos de um novo modelo de administração na área castrense vinha fazendo com que os militares permanecessem refratários à adoção da tese do Ministério da Defesa, com cada Força salientando os empecilhos e a falta de necessidade que enxergavam na criação dessa nova estrutura institucional. Quando davam sua anuência, esta ia no sentido da criação de um Ministério da Defesa esvaziado, como quando o fez o então ministro do Exército Zenildo Lucena no calor da discussão que antecedeu a Revisão Constitucional, denotando uma arguta percepção do processo político e salientando que "o Ministério da Defesa virá, mais cedo ou mais tarde, como uma conseqüência natural das nossas necessidades".[8] De todo modo, a linha de argumentação mais comum era que "mais importante (...) do que o Ministério da Defesa ou a permanência do sistema atual, é conseguirmos, acima de tudo, ter Forças Armadas equipadas e treinadas adequadamente e que sejam operacionalmente capazes de fazer o que a nação espera delas; e, acima de tudo, de definir o que a nação espera delas".[9]

[8] Cf. Audiência Pública a respeito da "Opinião do Exército sobre a criação do Ministério da Defesa", com exposição dos ministros do Exército Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena e do ministro-chefe do EMFA Antonio Luiz Rocha Veneu – em 09 de dezembro de 1992, Comissão de Defesa Nacional, p. 27.

[9] Ver Audiências Públicas "sobre o Ministério da Defesa e a posição da Aeronáutica", com exposição do ministro da Aeronáutica Lélio Viana Lôbo – em 03 de dezembro de 1992, Comissão de Defesa Nacional, p. 35, e com a "Posição da Marinha no que tange à criação do Ministério da Defesa no Brasil", com exposição do ministro da Marinha Ivan da Silveira Serpa – em 17 de novembro de 1992, Comissão de Defesa Nacional.

Seja devido ao desejo de se integrar as três Forças em um só Ministério a fim de se obter maior organicidade do conjunto – como era o desejo de Castelo Branco –, seja devido ao fato de se enxergar nessa integração o desejável equacionamento do nível militar ante o nível civil – como pretenderam os atores civis no pós-1985 –, interessa reter que, em diferentes momentos históricos até a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso, esse debate girou em círculos sem que a área política conseguisse se impor frente às instâncias militares. O que terá mudado? Como civis e militares perceberam esse debate nos anos recentes? Quais foram as mudanças pensadas? Em decorrência, temos um novo quadro de relações civis-militares em nosso país? A essas e outras questões nos dedicaremos a seguir.

4.2) Direção política e aparelho militar

O problema da direção política sobre as Forças Armadas por parte do poder político no mais das vezes é dado por uma carência de competência, aqui entendida como ausência de vontade política, prerrogativas, conhecimento e efetividade, combinada a outras prioridades por parte do sistema político. Esse verdadeiro autismo que caracteriza historicamente a relação Aparelho Militar–Estado no Brasil dificulta a

representação da cidadania nos campos Executivo e Legislativo com respeito à defesa nacional, não obstante o descaso social para com a temática.

Ao falarmos de um programa que contemple a direção política numa sociedade democrática sobre esse instrumento fundamental de força do Estado chamado Forças Armadas, não podemos negligenciar algumas premissas básicas que devem nortear o processo. Vamos a elas:

- O poder político define quais são os interesses nacionais basilares de sua ação e a partir deles define sua Política Externa e, em decorrência, sua Política de Defesa, que deve estar em consonância com a mesma;
- O poder político estabelece e continuamente revisa, a partir do ponto anterior, que Forças Armadas deseja, indo desde a definição de efetivos, tipo, o quanto quer gastar e onde;
- O poder político condiciona que as doutrinas militares estejam em sintonia com a Política de Defesa Nacional, guia norteador do que se deseja e espera do preparo militar nacional;
- O poder político não apenas sanciona a participação militar no campo interno; esta deve ser autorizada e acompanhada pelo braço Legislativo, num importante padrão de responsabilidade compartilhada;
- O poder político controla tanto as atividades-fins quanto as atividades-meios (educação, orçamento, administração etc);

- O poder político torna a agenda sobre defesa nacional um assunto público, não mais restrito à comunidade militar e a poucos especialistas civis afeitos ao tema.

Isso colocado, Eliézer Rizzo de Oliveira é muito feliz ao lembrar que "convém cultivar a confiança entre civis e militares, pois o desconhecimento estimula o preconceito, que alimenta o medo e a rejeição".[10] Nessa direção, uma relação civil-militar sustentada no diálogo, na transparência, na mútua visibilidade de intenções, na clareza dos objetivos e, sobretudo, na definição do papel de cada um dos atores dentro de um ambiente democrático e sem desconfianças recíprocas é imprescindível.

A direção política ultrapassa, em muito, a mera questão administrativa rotineira com respeito às Forças Armadas, e deve apontar para qual Forças Armadas são desejadas em função do perfil estratégico pretendido pelo país, que deverá contemplar o redimensionamento de seus meios, aqui incluso pessoal, material, educação etc.

Não obstante, direção política sobre o Aparelho Militar não significa, apesar do entendimento corrente entre parcela significativa dos militares brasileiros, aviltamento dos fardados ou das instituições em que estes se encontram. Quer dizer, antes de mais nada, o mundo político – com a legitimidade recebida nas urnas e em nome da cidadania – definindo o que a sociedade espera de quem são os responsáveis por sua "proteção", ou seja, as Forças Armadas. Nessa caminhada, é mister a participação do

Executivo e do Legislativo, somado a outros atores, num diálogo aberto, transparente e democrático, acerca de como devem ser superadas as dificuldades com relação ao estabelecimento da direção política sobre a Instituição Militar.

Mais do que uma situação desejável, diríamos mesmo que a direção política sobre o conjunto das Forças Armadas é condição *sine qua non* para que uma sociedade e um Estado, ainda que em termos liberais e poliárquicos, se reivindiquem autenticamente democráticos.

A partir de tal entendimento, a instituição do Ministério da Defesa pode ser pensada com um ponto nevrálgico no interior da máquina estatal, que permite-nos mensurar o estado d'arte acerca dessa relação crítica mutuamente referida entre direção política e Aparelho Militar. Para alguns estudiosos, o Ministério da Defesa representaria a "implantação da autoridade". Será mesmo?

Como já destacamos em outras partes desse trabalho, o Ministério da Defesa é condição necessária – ainda que insuficiente – ao exercício de um controle civil democrático sobre os militares, impossível de ser pensado sem referência à direção política nesse processo. Ao poder político cabe deliberar sobre como se dará a distribuição de poder e responsabilidades entre as diversas esferas, regulando os mecanismos de definição, preparação e acionamento do Aparelho Militar.

[10] Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, p. 88.

Não obstante, tentativas de alteração do *status quo* em qualquer parte do planeta encontrarão resistências por parte dos beneficiários da ordem vigente. Mudar uma secular estrutura de relação Aparelho Militar/Estado enseja naturalmente tensões. Na impossibilidade, já escrevia Maquiavel em seus *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, de realizar as reformas necessárias sem o concurso da lei, deve-se recorrer a esta a fim de que se materialize o desejado à melhor configuração do Estado e à segurança dos cidadãos.[11]

Mas como será que os diferentes atores se comportaram com respeito à temática da criação do Ministério da Defesa? Ou ainda, como perceberam esse processo indispensável de criação à direção política sobre a Instituição Militar? Vejamos um pouco mais de perto essas questões.

4.3) O quadro geral

A percepção dos atores com relação à conveniência da criação ou não do Ministério da Defesa foi profundamente informada por um cálculo político racional sobre os riscos e vantagens (ou desejos e oportunidades) que se abririam decorrentes da instituição de uma nova estrutura de defesa. Dessa forma, o curso da ação social não pode ser pensado sem referência à

[11] Nicolau Maquiavel. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Brasília: Editora UnB, 1994, p. 29 e sgs.

cultura política, isto é, ao conjunto de tradições, atitudes e comportamentos políticos no qual os atores em questão foram socializados.

De outra parte, não podemos nos esquecer que, sim a razão, e não a emoção – a despeito das controvérsias que tal afirmação suscita –, orientaram as tomadas de decisões dos diferentes atores sobre como agirem em um cenário de múltiplas e imponderáveis variáveis. Ao lado disso, as idiossincrasias existentes no interior do sistema político não podem ser relegadas a segundo plano na análise mais global do comportamento da totalidade dos atores.[12]

Ao analisarmos a conduta militar acerca da criação do Ministério da Defesa, vemos historicamente uma resistência diante da alteração da estrutura multiministerial existente desde a independência do país em 1822. Os argumentos normalmente alinhavados contra o Ministério da Defesa eram de que (1) o país tinha questões mais urgentes a enfrentar do que alterar sua estrutura de defesa (que sempre teria funcionado a contento quando requerida); (2) as atribuições não-bélicas exercidas pelos Ministérios Militares teriam que passar à alçada civil gerando conseqüente aumento de gastos; (3) a coordenação e a racionalização de projetos comuns às Forças Singulares já vinham se dando e não poderiam ser implantadas a fórceps; (4) o *esprit de corps* de cada Força Singular não deixaria de existir com a instituição do Ministério da Defesa; (5) além desse

[12] Gabriel A. Almond e Sidney Verba. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1963, p. 29 e sgs.

constituir-se num elo a mais na cadeia de comando entre o presidente da República e as Forças Armadas que não poderiam dispensar um Estado-Maior Combinado ("algo similar ao EMFA já existente"); e, por fim, (6) tal iniciativa visaria amesquinhar a presença militar na vida política nacional ("desejo das potências centrais, particularmente os EUA") e subordinar a "expressão militar" à política partidária.[13]

Apesar disso, não podemos falar do *homo militare* como um monólito. Do lado da caserna também houve os entusiastas da idéia da criação de um Ministério da Defesa no Brasil. Entre as principais razões para tanto teríamos (1) a necessidade de emprego combinado que os conflitos da atualidade requeriam e que só um Ministério da Defesa poderia assegurar, dando vida a uma política militar orgânica e integrada; (2) a imperiosidade de um único interlocutor no campo da diplomacia militar; (3) ganhos de economia, eficiência, eficácia e efetividade por parte do Aparelho Militar, com eliminação de superposição de tarefas e dispersão de meios e esforços; ao lado de (4) um melhor equacionamento do quadro de relações civis-militares

[13] Esses pontos e os da próxima nota de rodapé foram elencados a partir de um amplo levantamento bibliográfico feito nas Escolas de Estado-Maior do Exército e da Marinha; no caso da Aeronáutica, não nos foi franqueado o acesso à biblioteca. Ver, em especial, Reinaldo Nonato de Oliveira Lima, "O Poder Militar e a Sociedade Civil". A *Defesa Nacional*: 768, 97-112, 1995; Sérgio Tasso Vasquez de Aquino. "As Forças Armadas e a atual conjuntura nacional". *Revista Marítima Brasileira:* 118 (1/3), 69-75, 1998; Darc Costa, "Pensando a política de defesa até 2010". *A Defesa Nacional:* 781, 5-18, 1998; José Corrêa de Sá e Benevides. "Ministério da Defesa: enfraquecimento militar do país". *Segurança & Desenvolvimento:* 225, 8-12, 1999.

no país.[14] Contudo, tais pontos não conseguiam escamotear um problema de fundo que era o temor de que,

> "Assim como exerce ação preponderante no EMFA, na Escola Superior de Guerra e na Secretaria do CSN [Conselho de Segurança Nacional], ele [Exército] viria a dominar o Ministério da Defesa, que não teria assim nenhuma semelhança com o americano, pois seria uma espécie de ampliação do Ministério da Guerra à qual ficariam anexados dois serviços auxiliares: a Marinha e a Aeronáutica". [15]

A esse desconforto não podemos nos esquecer de agregar experiências anteriores frustradas, como a malfadada unificação das escolas Militar e de Marinha ao tempo do Império (década de 1830), que não durou mais do que dois anos, ou ainda os insucessos experimentados pelo EMFA

[14] Cf. principalmente Décio da Silva Gonçalves et al. "Política de integração das Forças Armadas: proposta preliminar de uma política de integração das Forças Armadas, em tempo de paz, visando a unificação de esforços, a economia de recursos e a otimização de resultados, em face das previsíveis necessidades bélicas nacionais". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX.* Rio de Janeiro: mimeo, 1989; Paulo César Lima de Siqueira et al. "Ministério da Defesa: vantagens e desvantagens de sua criação para as Forças Singulares, embasadas em fatores políticos, econômicos, históricos e militares". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX.* Rio de Janeiro: mimeo, 1992; Eduardo Ítalo Pesce. "Forças Armadas e controle civil". *Revista Marítima Brasileira:* 114 (4/6), 67-72, 1996; Pedro Henrique de Oliveira. "A criação do Ministério da Defesa como fator de racionalização da estrutura organizacional". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.* Rio de Janeiro: mimeo, 1994; Sérgio Sivan Brasileiro da Silva. "O poder político e as Forças Armadas". *Revista Marítima Brasileira:* 116 (1/3), 141-145, 1996; Hamilton Bonat. "Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil, com suas principais vantagens e desvantagens". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX.* Rio de Janeiro: mimeo, 1997*;* Alberto Cardoso (Entrevista). "Emprego combinado". *Tecnologia & Defesa*: 15 (76), 8-11, 1998; Márcio Mendes Gonçalves. "Estudo sobre o Ministério da Defesa". *Biblioteca da ABORE.* São Paulo: mimeo, 1999.

[15] Octacílio Cunha. *As implicações político-militares da integração das Forças Armadas num Ministério da Defesa.* Rio de Janeiro: Clube Naval/Instituto Técnico Naval, 1996, p. 6.

em diversos momentos a partir da década de 1940, entre outras iniciativas integracionistas igualmente desventuradas.[16]

Contudo, o novo momento tanto interno quanto externo que marcou a cena da passagem do século XX para o XXI fez ressurgir com particular intensidade a questão do controle civil sobre os militares requerido para a consolidação democrática. Nesse quadro diverso do anterior, então marcado pela saída dos militares do centro do governo (não necessariamente do Estado), é legítimo postular que as relações civis-militares estão mais estáveis do que há uma década e os militares não mais ameaçam golpear as instituições como fizeram no passado. No entanto, o novo quadro comporta uma situação que, a despeito de não desejarem a tomada do poder como no passado e ditarem os rumos da política nacional, os militares seguem mormente empenhados em manter algum grau significativo de influência dentro das condições de novo regime e preocupados em proteger seu bem-estar institucional.[17]

Em paralelo a tais acontecimentos, acreditamos que a criação do Ministério da Defesa no Brasil não pode ser pensada sem referência a um marco mais amplo que se convencionou chamar "reforma do Estado". Por esse ângulo, as poderosas transformações ocorridas no plano internacional, fruto, sobretudo, do fenômeno de globalização/mundialização em curso no

[16] Uma interessante síntese pode ser conferida em Herick Marques Caminha. "Ministério da Defesa – Da Conveniência e Oportunidade da sua Instituição na Administração Publica Federal Brasileira". *A Defesa Nacional:* 768, 5-21, 1995.

planeta, concorrem para conformar um quadro substancialmente distinto do caracterizado pelo período da transição no Brasil.[18] Nesse novo quadro,

> "A 'reforma do Estado', delineada, induzida ou simplesmente imposta pelas corporações transnacionais e organizações multilaterais, destacando-se entre estas o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), é o processo pelo qual se define e põe em prática a transformação das relações do Estado com a economia e finanças, a mudança dos sistemas de saúde, educação e previdência e a reforma das relações de trabalho(...) [Em suma,] trata-se de reduzir a presença do Estado".[19]

Nessa direção, recorrentemente ao longo de toda a década de 1990 o redimensionamento (*downsizing* para uns, *rightsizing* para outros) dos Aparelhos Militares foi promulgado como uma das saídas para a "crise fiscal" pela qual os Estados, especialmente dos países periféricos, passavam.[20]

---

[17] Na mesma linha ver David Pion-Berlin (Ed.). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives.* Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001, p. 10 e sgs.

[18] Transição, aqui, apoiado em O'Donnell e Shmitter, refere-se ao intervalo (ou passagem) que se estende de um regime político a outro, se delimitando, de um lado, pelo início do processo de dissolução do regime autoritário e, de outro, pelo estabelecimento de alguma forma de democracia. Cf. O'Donnell e Shimitter. *Op. cit.,*1987, p. 22. Ver também José Luís Fiori. "Brasil: uma transição democrática com crise orgânica do Estado". *Texto para discussão (IEI/UFRJ)*:195, 1-38, 1989.

[19] Octavo Ianni. "A Globalização e o Retorno da Questão Nacional". *Primeira Versão:* 90, junho de 2000, p. 19. Para outras instigantes leituras da globalização como uma ideologia que tende a paralisar as iniciativas nacionais, ver também Paul Hirst e Grahame Thompson. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998, além de Mark Rupert. *Ideologies of Globalization: Contending Visions of a New World Order.* London and New York: Routledge, 2000.

[20] Para uma discussão sobre os desdobramentos da "reforma do Estado" no Brasil, ver Valeriano Mendes Ferreira Costa. "O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado". *Lua*

Assim, por exemplo, em mensagem enviada à 3ª Reunião Plenária do Círculo de Montevidéu – organização que congrega intelectuais, políticos e chefes de Estado para discutirem o desenvolvimento político e social da América Latina – realizada em Brasília, o diretor-gerente do FMI, Michel Comdessus, defendia que "*os gastos militares, como qualquer outro tipo de gasto público improdutivo,* podem deprimir o nível de investimento privado ou reduzir os gastos públicos de maior produtividade, o que tem um efeito negativo no crescimento".[21]

Apesar disso, embora a face "fiscalista" tenha sido a que ganhou maior notoriedade frente aos olhos da sociedade, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*[22] coadunava uma série de importantes transformações no plano estatal com as quais pretendia-se sepultar de vez os resquícios da "Era Vargas".[23]

Nova (Revista de Cultura e Política): 44, 5-26, 1998; e Fernando Luís Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa. *Reforma do Estado e o contexto federativo.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

[21] Grifo nosso. Cf. "Preocupação com o social", *Jornal do Brasil,* 24/03/98, e "FHC defende reformas propostas pelo FMI", *Folha de S. Paulo*, 25/03/98.

[22] Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Presidência da República (Câmara da Reforma do Estado), 1995.

[23] Por "Era Vargas", sucintamente, queremos nos referir a um amplo sistema de dominação existente durante mais de meio século no Brasil a partir de 1930 que concatenava Estado, economia e sociedade, com o primeiro desempenhando um importante papel de núcleo organizador desta mesma sociedade e alavanca de construção do processo de industrialização nacional. Sua desagregação, embora anterior, começa a se dar com maior intensidade em fins dos anos 80 e irá se constituir numa autêntica crise de hegemonia política. Para detalhes e uma discussão abrangente de como a "Era Vargas" foi estruturada a seu tempo e seus desdobramentos, cf. a trilogia *A Era Vargas*, de José Augusto Ribeiro. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001, e Rubens Barboza Filho. "FHC: os paulistas no poder". *In:* Roberto Amaral (Coord.). *FHC: os paulistas no poder.* Niterói: Casa Jorge Editorial, 1995.

Dessa forma, novos condicionantes vêm se somar à reconfiguração do setor de defesa brasileiro. A assunção de um novo bloco hegemônico (não obstante a composição com velhos setores das elites nacionais), que se pretendia um novo bloco histórico,[24] impunha a necessidade de se pensar a defesa nacional diferentemente do que a mesma vinha sendo até então pensada. Com efeito, como destaca Sallum Jr., "a coligação eleitoral que articulou a candidatura Cardoso deu o acabamento final a um longo processo de construção social de um novo bloco

[24] Usamos *hegemonia* a partir de algumas adaptações do conceito gramsciano, compreendida como capacidade de uma classe ou grupo dominante (ou aspirante a exercer dado domínio) de transformar-se em classe ou grupo dirigente, universalizando seus interesses particulares como se gerais o fossem – definindo as metas da vida política e social do país -, através do consentimento ativo (ou passivo) das diferentes classes ou grupos dessa mesma sociedade. Assim, as formas históricas de hegemonia nem sempre são as mesmas e variam conforme a correlação de forças desempenhada pelos atores sociais num contexto específico. O sentido de *bloco histórico* (que guarda certa proximidade com a idéia de *bloco de poder* de Poulantzas) refere-se, por seu turno, a uma ampla e durável aliança envolvendo classes ou grupos, de maior duração no tempo e que pode comportar em seu interior conflitos – dentro de determinados parâmetros – entre as distintas frações que o compõem. Para as diferentes acepções que esses termos podem assumir, cf. o verbete *hegemonia* no *Dicionário de Política (Vol. 1)*, de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, além dos *Escritos Políticos (4 Vols.)* e dos *Cadernos do Cárcere (6 Vols.)* de Antonio Gramsci (respectivamente Lisboa: Seara Nova, 1976-78 e Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002). Sobre o conceito *bloco de poder,* sua relação com as classes e alianças estabelecidas no âmbito do Estado, ver Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales (Vol. 2)*. Paris: François Maspero, 1971, especialmente pp. 52-77. A respeito desse debate no Brasil, sugerimos especialmente Roberto Amaral (Org.). *FHC: os paulistas no poder.* Niterói: Casa Editorial, 1995; Luiz Werneck Vianna. "O Coroamento da Era Vargas e o Fim da História do Brasil". *Dados (Revista de Ciências Sociais):* 38 (1), 163-172, 1995; Debate com José Roberto Mendonça de Barros, Luiz Gonzaga Belluzzzo, Francisco de Oliveira, Sérgio Abranches e José Arthur Giannotti (Mediador). "O primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso". *Novos Estudos Cebrap:* 44, 47-72, 1996; Brasilio Sallum Jr. "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP):* 11 (2), 23-47, 1999; além das declarações do ministro Sérgio Motta (tido como o "homem forte" e da "articulação política" do governo FHC, segundo a crônica jornalística e a oposição), de que "o presidente vai ter de se submeter à vontade do povo, (...) mas temos um projeto de governo para os próximos 20 anos, o que supõe continuidade na concepção filosófica que nos anima". ("Motta e Fernando Henrique voltam a defender reeleição", *O Estado de S. Paulo*, 28/05/96 e "Reeleição permite continuidade", *Folha de S. Paulo*, 29/05/96).

hegemônico saído das entranhas da Era Vargas, mas em oposição a ela",[25] informando de forma mais ampla essa marcha. Não obstante a justificativa técnica muitas vezes aventada por Fernando Henrique Cardoso para justificar a criação do Ministério da Defesa, é inegável que a pedra de toque dessa reforma nos é dada por sua dimensão política. Como sintetizou uma analista,

> "A 'Era Vargas' foi caracterizada pelo contato direto entre o poder civil e o poder militar. Não havia intermediação. O que existia era um aparato institucional civil e um militar, e os dois, no mesmo nível, referenciavam-se à figura do presidente da República, que em muitas das vezes foi militar, mesmo no período civil. A questão da estruturação desse ministério [da Defesa] não se cinge, portanto, ao período militar, a uma ruptura com a ditadura, mas à desconstrução (...) da 'Era Vargas'. O projeto político da criação do Ministério da Defesa foi, portanto, o ápice do processo de destruição dos alicerces desse período".[26]

Essa percepção vai ao encontro do que o historiador e cientista político José Murilo de Carvalho já havia escrito sobre a "Era Vargas". Para ele, essa Era "acabou pela eliminação, de um lado, do trabalhismo varguista e, de outro, das Forças Armadas como atores políticos nacionais". Entusiasta da instituição do Ministério da Defesa, ele foi ainda mais categórico ao

[25] Brasilio Sallum Jr. *Op. cit.,* 1999, pp. 24-5

assinalar que "a criação do Ministério da Defesa vai ser talvez o ponto final do enquadramento das Forças Armadas na vida democrática".[27]

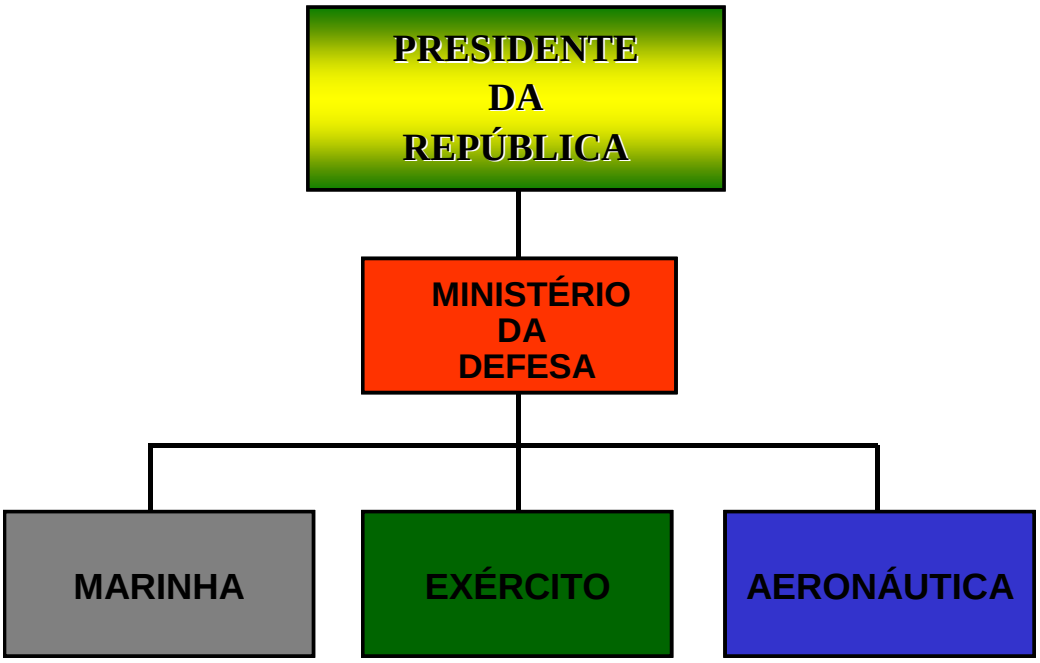
A crise do paradigma desenvolvimentista,[28] a agudização do processo de globalização/mundialização e as reformas de cunho neoliberal ao longo de toda a década de 1990,[29] bem como os militares na defensiva e um clima de liberdade democrática jamais visto na história brasileira, aparecem como peças importantes do tabuleiro de xadrez onde foram pensadas e implementadas as mudanças no setor de defesa, sendo essa talvez a área onde as reformas institucionais de maior envergadura tenham ido mais longe nos dois mandatos do presidente Cardoso. As alterações decorrentes do possível esgotamento do modelo anterior e as mudanças que se seguiram no setor de defesa, resultantes desse ponto de inflexão do Estado brasileiro, merecem aqui uma análise mais detida.

[26] Cf. Íris Walquiria Campos. "Defesa Nacional" *In:* Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo (Orgs.). *A era FHC: um balanço.* São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 471.
[27] José Murilo de Carvalho. "Vargas e os Militares". *In:* Dulce Pandolfi (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 163.
[28] A esse respeito, ver especialmente, José Luís Fiori em *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista.* Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995, e "Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro". *Textos para discussão (IESP-FUNDAP):* 6 (4), 1-14, 1991, além de *Labirintos: dos generais à Nova República*, de Brasilio Sallum Jr. São Paulo: Hucitec/Sociologia-USP, 1996 (especialmente o capítulo "Crise do Estado e Democratização", pp. 63-115).

4.4) A nova estrutura

Igualmente à maioria de suas congêneres internacionais, a nova estrutura institucional de defesa brasileira interpõe o Ministério da Defesa entre o presidente da República e as Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), conforme o organograma a seguir:

ORGANOGRAMA 1 – ESTRUTURA GLOBAL DE DEFESA



Fonte: Ministério da Defesa.

[29] Cf. Emir Sader e Pablo Gentili (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1995, e José Luís Fiori, *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo.* Rio de Janeiro: Record, 2001.

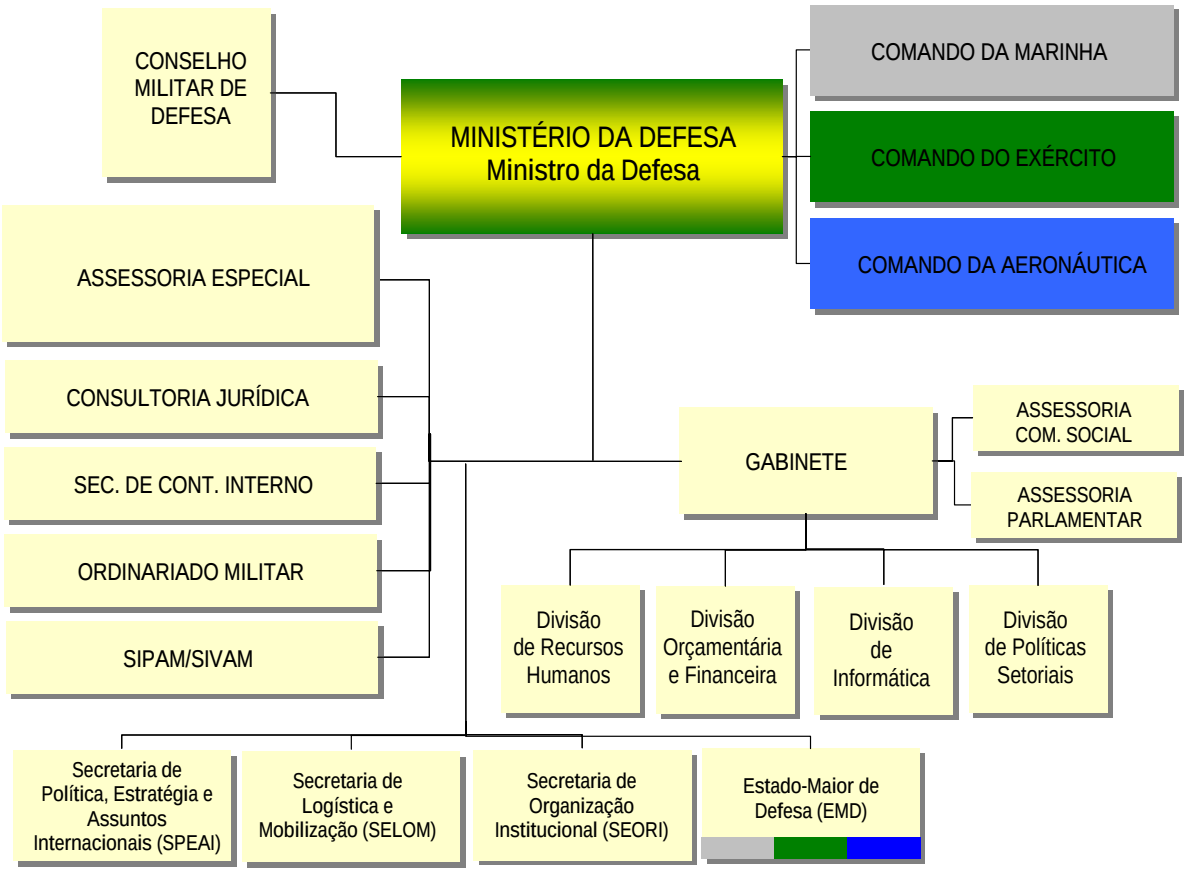
Ocupado precariamente a partir de 1º de janeiro de 1999 pelo ex-senador Élcio Álvares – na figura de ministro Extraordinário para os Assuntos da Defesa -, o Ministério da Defesa foi instituído oficialmente em 10 de julho do mesmo ano através dos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2.144/MD, de 29 de outubro de 1999. Dentro de sua área de competência temos os seguintes pontos: Política de Defesa Nacional; política e estratégia militares; doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas; inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; operações militares das Forças Armadas; relacionamento internacional das Forças Armadas; orçamento de defesa; legislação militar; atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional; constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas, só para ficarmos nos temas mais sensíveis.[30]

A figura seguinte reproduz, com maior riqueza de detalhes, a primeira estrutura organizacional adotada pelo Ministério da Defesa brasileiro

[30] *Documento interno do Ministério da Defesa acerca dos temas e competências do MD, suas Secretarias e órgãos correlatos.* Brasília: mimeo, s/d, pp. 2-3.

e que vigorou até o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).[31]

ORGANOGRAMA 2 – ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DA DEFESA



Fonte: Ministério da Defesa.

Ao analisarmos as atribuições de cada órgão do Ministério da Defesa, percebemos que o "núcleo-duro" deste é composto pela SPEAI

[31] No ano de 2003 foi criada a Secretaria de Estudos e de Cooperação (SEC) e, em seqüência, algumas alterações se seguiram, como, por exemplo, a transferência da Escola

(Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais) e pelo EMD (Estado-Maior de Defesa).[32] A SPEAI concentra o exame corrente da situação estratégica, acompanha a evolução do cenário internacional (com ênfase nas áreas de interesse estratégico do país), trata dos assuntos de caráter político-estratégico e da educação militar, enquanto ao EMD compete a formulação da doutrina e planejamento do emprego combinado das Forças Armadas, planejamento e acompanhamento das operações militares de emprego combinado, estabelecimento das diretrizes de atuação das Forças Armadas nos casos de grave perturbação da ordem pública e de apoio às ações de combate aos delitos transfronteiriços ou ambientais, planejamento e acompanhamento em operações de manutenção de paz e orientação sobre as atividades de inteligência.[33]

Distintamente do Organograma 1, a figura acima (Organograma 2) reproduz uma estrutura de defesa que segue a tradição da organização militar brasileira (principalmente a partir da experiência do EMFA), assegurando que os cargos de Comandantes Militares são privativos de oficiais-generais do último posto e interpondo pouquíssimos civis na nova estrutura de defesa em áreas como, por exemplo, a SEORI (Secretaria de Organização Institucional) e o Gabinete do Ministro. No modelo norte-

Superior de Guerra (ESG) da alçada da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI) para a nova Secretaria.

[32] A SELOM (Secretaria de Logística e Mobilização) e a SEORI (Secretaria de Organização Institucional), apesar de fundamentais para o funcionamento como um todo do Ministério e do Aparelho Militar, têm reduzida importância para o aspecto central das relações civis-militares que aqui estamos analisando.

americano, em contraste, não há enclaves aos civis. Apenas para ilustrar, os Comandos Militares (que nos EUA recebem o nome de Departamentos Militares) são organizados sob a direção de secretários civis e, efetivamente, o secretário de Defesa é o principal consultor do presidente em matérias como formulação de uma política geral de defesa e pela política do "Ministério" e sua execução, exercendo sua autoridade, direção e controle em plenitude, num cenário bastante diverso do brasileiro onde a supremacia civil ainda não se faz realidade.

Apesar disso, não podemos perder de dimensão que esses processos são invariavelmente complexos. Uma mudança dessa envergadura não se faz sem traumas tendo em conta a mentalidade conservadora e sedimentada dos militares.[34] Como já apontamos anteriormente, recordando a lógica janowitziana, tensões associadas à transição de modelos produzem demandas poderosas no interior da Instituição Militar que pretendem voltar e/ou congelar as pautas de autoridade e organização tradicionais. Nessa altura, o poder civil (com a legitimidade obtida nas urnas) tem que se impor em toda sua magnitude. O fundamental numa situação de denominação racional-legal e, portanto, essencial para a relação de autoridade, é que a obediência ocorra enquanto *disciplina.* O exército legal-racional e a obtenção de disciplina – escreve

[33] *Documento interno do Ministério da Defesa acerca dos temas e competências do MD, suas Secretarias e órgãos correlatos*. Brasília: mimeo, s/d, pp. 4-7.
[34] A esse respeito, vale a pena conferir o capítulo "A Mentalidade Militar: O Realismo Conservador da Ética Militar", de Samuel Huntington em *O Soldado e o Estado..., Op. cit.,* 1996a, pp. 77-97.

Weber – nunca deixam de envolver uma certa dose de força. Essa força pode ser "ativa" (ou institucional), ou seja, pode haver o exército deliberado da violência por agentes sociais (com meios adequados), ou por outra, "estrutural", isto é, implícita na situação, subjacente às relações sociais.[35]

Dentre os acertos obtidos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao longo do processo de estruturação do Ministério da Defesa, um dos principais a destacar foi a firme determinação de nomear um civil para a chefia da recém-criada estrutura.[36] Para além da dimensão simbólica, é preciso superar de vez a falsa dicotomia *casacas* versus *fardados* que ainda hoje impera no Brasil. Com um civil à frente e vários deles interpostos em sua estrutura de defesa, alguém ousaria dizer que os norte-americanos não conferem a devida atenção a seus assuntos nessa área? Abandonando-se estrangeirismos, em perspectiva histórica, quem não se recorda dos diferentes civis que estiveram à frente de nossa Marinha no tempo do Império e a dimensão que essa Armada possuía? E Pandiá Calógeras, já na República, à testa do antigo Ministério da Guerra, com as reformas e reestruturação – entre elas a contratação da Missão Francesa – levadas a cabo no interior do Exército? Tudo isso para não falarmos em Salgado Filho, na década de 1940, primeiro ministro da Aeronáutica e considerado até hoje

[35] Ver Max Weber. *Op cit.,* 1994, p. 139 e sgs.

[36] Essa posição contava com a simpatia da Marinha e da Aeronáutica, temerárias de um protagonismo acentuado do Exército como Força mais forte e numerosa no interior da nova estrutura. O Exército brasileiro então contava com cerca de 200.000 homens, o que representava o dobro dos efetivos das outras duas Forças somadas. Ver International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 1999/2000.* International Institute for Strategic Studies, 2000, p. 156.

um homem de rara competência, além de ser um dos patronos dessa Força.[37] Logo, há muito que se avançar nesse terreno envolvendo a cooperação civil e militar, deixando-se as desconfianças mútuas de lado.

Todavia, a designação do senador derrotado nas urnas Élcio Álvares para a direção da pasta de Defesa, um "estranho no ninho", como retribuição de Fernando Henrique Cardoso ao ex-líder do governo no Senado, é um dos pontos frustrantes no processo de criação do Ministério da Defesa. A entrega a Álvares do que definiu como sua realização "mais marcante" na área militar ao longo de seu primeiro mandato contrariou expectativas. Mais grave, reforçou a percepção, perene entre os militares, do solene desprezo que os políticos guardam com respeito aos assuntos relacionados à defesa. A gestão de Álvares à frente da nova estrutura, dada a falta de familiaridade com a temática militar e suas matérias correlatas, centrou-se basicamente em garantir o que julgava um adequado contorno jurídico e constitucional ao novo formato da defesa nacional, área esta em que possuía grande trânsito devido à larga experiência como advogado e político. A respeito dessa atuação, Rizzo de Oliveira assinala:

> "Sua contribuição mais efetiva deu-se, (...) em primeiro lugar, pela inclusão da função de ministro da Defesa no rol dos cargos privativos de brasileiros natos (...) Em segundo lugar, a inclusão dos comandantes das Forças singulares entre as autoridades que

[37] Cf. Nelson Werneck Sodré. *Op. cit.,* 1965, e Edmundo Campos Coelho, *Op. cit.,* 1976.

> poderiam ser julgadas exclusivamente pelo Senado. Em terceiro lugar, a definição da competência exclusiva do presidente da República para nomear os comandantes das Forças. A seguir, a modificação do Conselho de Defesa Nacional para que os comandantes, a exemplo dos antigos ministros militares e do ministro da Defesa, sejam seus membros natos. Em quinto lugar, os comandantes somente poderão ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal, foro especial que a Constituição garante aos ministros de Estado".[38]

Em resumo, como aparece no célebre *O Leopardo* de Giuseppe Tomasi (duque de Palma e príncipe de Lampedusa), "certas coisas devem mudar para que permaneçam as mesmas".[39] Posto isso, outros pontos que mereceriam melhor tratamento dentro do novo sistema de defesa, como a necessidade de aprovação dos comandantes militares pelo Senado da República, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar, a definição clara de postos a serem ocupados por civis na nova burocracia etc, foram deliberadamente negligenciados, tornando ainda mais distante a realização da supremacia civil. Pouco mais de um ano após tomar posse, o primeiro ministro da Defesa brasileiro, assumindo aberta e pessoalmente a defesa de sua principal assessora civil no interior do Ministério da Defesa da acusação

[38] Eliézer Rizzo de Oliveira. "O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress.* Brasília: mimeo, agosto de 2002, p. 45.

[39] No discurso proferido por ocasião da criação do Ministério da Defesa, o presidente Fernando Henrique então assegurava: "quero dizer aos comandantes militares, aqui presentes, que eles *continuarão com todas as prerrogativas* e todo o respeito que sempre tiveram os ministros militares". Grifo nosso. Cf. http://www.radiobras.gov.br/integras/99/integra_1006_1.htm (consultado em 28/05/02).

de lavagem de dinheiro do crime organizado em seu Estado natal, era exonerado do cargo por determinação presidencial.

O sucessor de Álvares e que permaneceria no cargo até o término da gestão Fernando Henrique Cardoso, o ex-advogado-geral da União Geraldo Quintão, centrou o discurso das realizações de seu Ministério em dois temas especificamente militares – o reforço da presença militar na Amazônia e a recuperação da capacidade operativa da Força Aérea Brasileira (FAB) – e em três itens de caráter estratégico: a parceria com a diplomacia, a cooperação dos "notáveis" (referência à consulta de civis de universidades e da imprensa aptos a aportar "novas idéias e abordagens" à "cultura de defesa") e o estabelecimento de acordos bilaterais no cenário sul-americano.[40]

Não obstante essas se tratarem de iniciativas importantes e meritórias, alguns analistas, numa visão demasiada pessimista ao nosso ver, chegaram até mesmo a classificar o Ministério da Defesa como um projeto natimorto,[41] negligenciado uma importante dimensão que constitui o comportamento dos mais diferentes atores no devir histórico que envolvem os processos sociais. Apesar dessa discordância pontual, muitos têm razão ao destacar que,

[40] Essa constatação apóia-se na análise dos boletins *Defesa Informa* – informativo do Ministério da Defesa, produzido pela Assessoria de Comunicação -, do primeiro número de 10 de junho de 2000 até seu septuagésimo terceiro número (29 de dezembro de 2002).

[41] O principal expoente desse posicionamento é Jorge Zaverucha, que classifica de "falácia da autonomia" a crença de que houve qualquer alteração substantiva no padrão das relações civis-militares brasileiras dos últimos anos. Seu último trabalho nessa direção é

> "[O] Ministério da Defesa, (...) nesses seus primeiros anos de existência, (...) preserva a tradição de autonomia das três Forças (...) O Ministério da Defesa do Brasil não possui um Estado-Maior Geral forte, que comanda as Forças Singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica). O ministro Quintão lida diretamente com os comandantes de cada Força. Ao Estado-Maior Geral, denominado no Brasil Estado-Maior de Defesa, cabe função de assessoria de cunho específico militar. Também é preciso ressaltar: apesar dessa linha direta com os comandantes militares, Quintão não ordena operações. No modelo americano, o secretário da Defesa controla pessoalmente os Chamados Comandos de Área, completamente operacionais. Cada Força tem subsecretário basicamente para tratar de assuntos administrativos. Essa estrutura foi a primeira a ser descartada pelos militares que estudaram a organização do Ministério da Defesa".[42]

A crítica acima é forte, mas real. Como escreveu Serra, ex-ministro da Defesa da Espanha socialista dos anos 1980, os processos de reforma militar são sempre muito complexos. Sob esse signo, não só não devem como não podem ser compartimentados, ou seja, a tentativa de se tentar resolver completamente apenas um aspecto específico da reforma estaria fadada ao fracasso. Inversamente, seria positivo se avançar em várias frentes, gerando assim um novo estágio nas relações entre as Forças

"Democracia e Ministério da Defesa Brasileiro", apresentado em outubro de 2003 no *Seminário Internacional REDES 2003*, ocorrido em Santiago do Chile.

[42] Roberto Lopes. "Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil". *Research and Education in Defense and Security Studies.* Washington/DC: mimeo: May 2001, p. 11.

Armadas, a sociedade e o governo, tendo em vista que o processo é uma "escadaria longa" que demanda a construção de novos sistemas.[43] Não só: é preciso que não se repita um fenômeno corrente nos países latino-americanos, onde temos um ministro da Defesa, mas não um Ministério no sentido de estrutura governamental adequada e definidora de pautas, processos e reformas.

O desafio, no caso brasileiro, não é pequeno, haja vista a longa tradição de autonomia autárquica do Aparelho Militar, sua percepção de superioridade corporativa – dada por questões como a honra, por exemplo –, juntamente a uma visão de mundo própria, intelectualizada e sacerdotal, apenas para destacar os principais elementos. Essas características de "instituições totais", como descrito por Goffman, contribuem para o acentuamento de uma identidade marcadamente própria, reforçando ainda mais seu grau de autonomia com respeito ao mundo exterior.[44] De todo modo, a esta altura a estrutura de defesa brasileira já não era mais a mesma.

[43] Narcis Serra. "Novas lições da reforma do setor de defesa". *National Defense University.* Washington/DC: mimeo, March 2001, p. 5.

[44] Para o conceito de "instituições totais" onde "um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de

4.5) As mudanças organizacionais e institucionais

Apesar de o presidente FHC já ter deixado clara no convite que fez aos ministros militares do seu primeiro mandato sua intenção de criar o Ministério da Defesa,[45] o mesmo ainda teria de esperar quatro anos para ser efetivamente criado. O "poder de fogo" dos militares em parte pode ser avaliado pela capacidade que tiveram em postergar a implantação do referido Ministério – talvez na expectativa de um novo presidente reticente à idéia (a emenda que permite a reeleição só foi sancionada em junho de 1997), quem sabe apostando numa derrota presidencial no pleito seguinte, ou ainda adequando-se internamente às demandas vindouras –, anunciado à toda nação pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ainda em seu discurso de posse do primeiro mandato.[46]

Os ministros militares, além da falta de empolgação pelo tema, protagonizaram sérios conflitos intraforças ("teoria da vitamina de abacate"

---

tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada", ver Erving Goffman. *Manicômio, Prisões e Conventos.* São Paulo: Perspectiva, 1974, p. 11 e sgs.

[45] É importante ressaltar que, durante a campanha eleitoral de 1994, a única referência explícita em relação à criação de um Ministério da Defesa por parte dos presidenciáveis foi a apresentada pelo programa de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo que, no pleito de 1998, tal proposta também aparece contemplada no programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que então buscava a reeleição. Cf. *Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil (Bases do Programa de Governo de 1994).* São Paulo: Teoria & Debate Editora, 1994, p. 53; Fernando Henrique Cardoso. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo.* Brasília: s. ed., 1994 e *Plano de Governo FH* 99-02, p. 157 (http://www.psdb.org.br/Partido/Partido/htm ; consultado em 23/01/00).

[46] O recém-empossado presidente manifestou-se nos seguintes termos: "Determinarei a apresentação de propostas, com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, para se conduzir a adaptação gradual [processo de criação do Ministério de Defesa] das nossas forças de defesa às demandas do futuro". Ver "Leia o primeiro discurso do presidente FHC". *Folha de S. Paulo,* 02/01/95.

etc) que acabaram paralisando o desejo governamental, somado ao fato de o presidente ter outras prioridades em sua agenda.[47] Ao abordar o poder militar no Brasil ao longo de sua história recente em termos de "partidos militares", Rouquié já nos havia chamado a atenção para o perigo de se enxergar as "Forças Armadas como um ator unido, senão monolítico – noção inspirada pela esquematização simplista dos traços organizacionais que caracterizam as instituições militares (disciplina, hierarquia, verticalidade)" –, e os riscos impostos por esse lugar-comum.[48] Apesar de concordarmos com tal ponto de vista, acreditamos que, a despeito dos conflitos intraforças existentes no seio das Organizações Militares e das desconfianças mútuas de parte a parte, o conjunto da Corporação estava decidido quanto ao que não desejavam: um Ministério da Defesa forte com capacidade de exercer a direção e gestão plenas em cada uma das Forças.

A monotonia só seria quebrada com a volta à baila da discussão da reforma do Conselho de Segurança da ONU e a pretensão do

[47] Acerca dessas dissensões, ver o trabalho de Celso Castro e Maria Celina D'Araujo, *Op. cit.*, 2001, que traz depoimentos dos ministros militares dos últimos quinze anos e as tensões e diferentes visões acerca da criação do Ministério da Defesa no Brasil. As outras prioridades da agenda executiva – nas palavras de despedida do presidente eleito Fernando Henrique Cardoso do Senado – seriam então dadas pela urgência em se superar a "Era Vargas", cujo "legado (...) atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade" brasileira. É importante destacar que alguns dos pilares desse período estavam, segundo essa óptica, parcialmente institucionalizados na Carta de 1988 e precisariam ser enfrentados. Cf. "O anti-Getúlio", *Folha de S. Paulo,* 15/12/94, e Basílio Sallum Jr. "Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro" (entrevista de Fernando Henrique Cardoso). *Lua Nova (Revista de Cultura e Política):* 39, 11-31, 1997.

[48] Segundo essa perspectiva, "as Forças Armadas podem ser forças políticas que desempenham, *por outros meios,* as mesmas funções elementares que os partidos, e sobretudo que conhecem em seu seio – tanto quanto os partidos, mas segundo outra lógica – processos de deliberação, de tomadas de decisão, até mesmo de união e articulação sociais". Grifo original. Cf. Alain Rouquié. "Os processos políticos nos partidos militares do

Brasil de ter um assento permanente em tal Conselho. O ano era 1997 e, com a decisão política tomada, nova Diretriz Presidencial foi emanada:

> "1. Criar o Ministério da Defesa, que enquadrará as Forças Armadas Singulares, tendo em vista otimizar o sistema de defesa nacional.
>
> 2. Iniciar sua implantação entre Outubro e Dezembro de 98.
>
> 3. Extinguir os atuais Ministérios Militares".[49]

Finalmente, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado pelos cinco atores militares (EMFA, Casa Militar, Exército, Aeronáutica e Marinha) juntamente com o Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil, e sob a responsabilidade de um homem da estrita confiança do presidente da República, Clóvis Carvalho, a discussão foi ampliada e o Ministério da Defesa de fato começou a tomar corpo. No entanto, como é possível perceber na composição do GTI, em que pese a animosidade sobretudo entre a Marinha e as demais Forças, o desequilíbrio pró-militares é patente. O que estamos querendo sugerir com isso? Longe de afirmarmos que as Forças Armadas e os diferentes atores que as compõem possuam um comportamento monolítico — como Rouquié já assinalou —, estamos tão somente querendo destacar que, apesar da lógica do GTI se pautar pela busca do consenso, em dados momentos o

---

Brasil – Estratégia de pesquisa e dinâmica". *In:* Alain Rouquié (Coord.). *Os partidos militares no Brasil.* Rio de Janeiro: Record, 1991, pp. 12-3.

[49] "FHC pretende implantar o Ministério da Defesa em 98", *Folha de S. Paulo,* 24/08/97 e https://www.radiobras.gov.br/abr/integras/integra_154_3.htm (consultado em 16/07/98).

mesmo não foi possível e o *sprit de corps* da Instituição Militar falou mais alto ante a possibilidade de se “civilinizar” muitas das futuras estruturas a serem criadas. Embora isso, a decisão presidencial de sua criação contém elementos de natureza política que ultrapassam largamente as considerações estritamente gerenciais no plano militar, aos quais retornaremos mais adiante.

É importante ressaltar que nessa interação mais ampla do Aparelho Militar com o sistema político, o Legislativo, de importância fundamental em qualquer democracia no tocante às questões que envolvem a defesa nacional, tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada, apenas dizendo *sim* ou *não* às demandas orçamentárias oriundas das Forças Armadas, ao invés de se perguntar *por quê* e *para quê* como lhe competiria. Isso seria fundamental não só para o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento do seu sistema democrático, que vale, efetivamente, o que valerem as instituições políticas em que se baseia. A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento para o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, no acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma

hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas.[50] A criação do Ministério da Defesa é sintomática a esse respeito, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória e com uma tímida participação do Congresso Nacional.[51]

Entretanto, não podemos nos furtar a assinalar que essa não se trata de uma questão circunscrita apenas aos assuntos de defesa no Brasil. Como lembram Figueiredo, Limongi e Valente, nos anos FHC tivemos a consolidação de um padrão onde

> "O congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas, ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isso, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate púbico, reduzindo a viabilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas. Em conseqüência, verifica-se

[50] Uma análise detalhada dessas questões pode ser encontrada em Eliézer Rizzo de Oliveira (Cood.). *Forças Armadas e Democracia: o Papel do Poder Legislativo.* Cf. Relatórios Parciais (3 vols.) e Relatório Final. Campinas: fevereiro de 1998 e julho de 1999, respectivamente. Em contraste, a experiência norte-americana nos oferece um interessante painel de como as questões atinentes ao Aparelho Militar foram enfrentadas, não sem dificuldades, por seu Legislativo. Ver, a esse respeito, Sharon K. Weiner. "The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War". *Harvard University*. Boston: mimeo, June 1997; James R. Locker, III, "Defense Reorganization: A View from the Senate". *Harvard University.* Boston: mimeo, May 1988; e Archie D. Barret, "Defense Reorganization: A View from the House". *Harvard University.* Boston: mimeo, May 1988.

[51] Para além do parco interesse que as questões referentes à defesa nacional despertam no Congresso brasileiro, existe um problema de fundo dado por um sistema mais geral de interação Executivo-Legislativo, fruto da escolha dos constituintes e que se reflete até os dias atuais, que faz com o Executivo possua extensos poderes legislativos – não obstante as limitações impostas pela existência das Medidas Provisórias – e confere aos líderes partidários amplas prerrogativas, que acabam por esvaziar o debate costumeiro que deveria permear as questões legislativas. Para detalhes, ver Argelina Cheibub Figueiredo e

> uma diminuição na capacidade do Congresso, enquanto contrapeso institucional e mecanismo de controle das ações do Estado, com efeitos sobre a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos".[52]

Voltando à questão das mudanças propriamente ditas, a importância do Ministério da Defesa para a direção política das Forças Armadas e a consolidação do poder político sobre a estrutura militar – *quem manda*, nos termos de López – é incomensurável. Contudo, zonas cinzentas, como a não clarificação de competências civis específicas em alguns campos, têm persistido. Esse problema, é bem verdade, remete à velha questão do ovo e da galinha. Os militares alegam, apropriadamente, que acabam ocupando postos que deveriam ser de civis por não haver *expertise* civil no país para ocupá-los, ao que os civis retrucam, também com sua parcela de razão, argumentando ser preciso que se definam claramente quais áreas os civis podem efetivamente ocupar para a criação de recursos humanos adequados.[53] Elaboração e controle dos orçamentos, controle de pessoal civil e militar, definição de funções e missões, entre outras competências-chave, têm sido pouco partilhadas com outras burocracias,

---

Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

[52] Cf. Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi e Ana Luzia Valente. "Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC". *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP):* 11 (2), 49-62, 1999, pp. 51-2.

[53] Alfred Stepan já assinalou há mais de uma década que sem conhecimento e autoridade, bem como um esforço profundo para desenvolver capacidade civis, o pretendido controle civil não passaria de um desejo de difícil concretização. Ver *Rethinking Military Politcs...*, *Op. cit..,* 1988a.

quer sejam do Executivo ou do Legislativo, com os militares ocupando postos-chave em todo o circuito. A amplitude da mudança nas relações civis-militares que a implantação do Ministério da Defesa representa, dependendo do modelo que venha a ser adotado – *sobre quais atividades*, seguindo a analogia anterior –, é considerável. Lembremo-nos, com efeito, que o Ministério da Defesa encontra-se ainda em seu processo de infra-estruturação, época mais propícia à correção de erros e rota.

Para se ter uma melhor dimensão do problema, não obstante o pioneirismo dos EUA em criarem seu Departamento de Defesa (DoD) já em 1947 por meio do *National Security Act*, somente quase quatro décadas mais tarde, mais precisamente em 1986, através do *Goldwater-Nichols Act*, é que este foi reorganizado no sentido de fortalecer o controle civil do Ministério da Defesa, incrementar a liderança civil sobre os militares, clarificar a autoridade e responsabilidade dos comandantes combatentes, melhorar a formulação estratégica e o planejamento de contingência e fornecer um uso mais eficiente dos recursos de defesa.[54] Antes dessa reformulação, outras haviam sido feitas como as Emendas de 1949, a Reorganização de 1953, a Reorganização de 1958, as inovações de Robert McNamara (PPBS), até se chegar a Goldwater Nichols.[55] Logicamente, cabe analisar esse e outros

[54] Ver o instigante trabalho de Douglas C. Lovelace Jr. *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reoganization Act.* Carlisle: Strategic Studies Institute, 1996.

[55] Cf Richard H. Kohn. "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations" *The National Interest*: 35 (3), 26-48, 1994, p. 28. É importante lembrar: o processo não pára. Houve nova reforma nos anos 1990 sob o governo Clinton e a mais recente está em curso após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

exemplos históricos a fim de que não se repitam os mesmos erros e, na medida do possível, avançar-se com maior rapidez e segurança rumo a novas etapas que a reforma do sistema de defesa ainda demanda.

Por sua vez, a latina e ibérica Espanha nos fornece um bom exemplo onde, dos países que enfrentaram o desafio da transição de regimes autoritários para novas democracias, a mesma tem sido apontada por analistas e estudiosos como uma nação onde o modelo democrático de relações entre civis e militares conseguiu se desenvolver com sucesso e é hoje uma realidade.[56] Também nesse caso, antes de qualquer coisa é preciso lançar luz à criação do Ministério da Defesa (1977) como um processo onde, a despeito do sucesso da empreitada, foi necessária ao menos uma década de esforços vigorosos para que o ministro tivesse autoridade jurídica e estrutura de gestão comparáveis às de seus vizinhos europeus.[57] De qualquer forma, vale ressaltar que lá o governo civil apresentou um programa de reforma e de modernização militar, com uma visão clara do objetivo final desejado a ser alcançado. Acontecimentos marginais, porém não menos importantes, como a entrada da Espanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1982 e a conseqüente elevação da capacidade profissional dos militares espanhóis, os

[56] Ver, por exemplo, Jorge Zaverucha. "Os militares na transição espanhola". *Premissas*: 1, 22-42, 1992; Felipe Agüero, "Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South América". *In*: Richard Gunther, Nikiforos e Hans-Jürgen Puhle (Eds.). *The Politics of Democratic Consolidation in Southern Europe.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995b; e Jesús de Andrés Sanz. "Coup d'État, International Context and Procesess of Political Transition". *In:* Constantine Miniar-Beloroutchev e Evgeny Pashentsev (Eds.). *Armies end Politics.* Moscow: Russian Progressive Review, 2002.

levaram a aceitar cada vez mais a reorientação de sua missão a cargo do Ministério da Defesa dirigido por civis paulatinamente preparados (*civilian empowerment*).

No Brasil, uma boa parte dos estudiosos têm se mantido cética com respeito à criação do Ministério da Defesa. Um deles, por exemplo, afirma que o Ministério da Defesa tem tudo para se transformar em uma "nova repartição pública". Conforme seu ponto de vista, "os comandantes militares mantêm o poder de fato, e, por conseguinte, o ministro de Estado torna-se uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o presidente da República e o Congresso. [O ministro] Quintão dificilmente conseguirá integrar militarmente as três Forças singulares e tem procurado atender corporativamente as demandas por verbas de cada Força. Esse é um reflexo da falta de uma clara política militar de defesa do governo e da sua incapacidade em se manter fiel às suas decisões".[58]

A afirmação supracitada, embora pareça-nos por demais extremada, tem elementos que encontram base na realidade. Os comandantes das Forças de fato permanecem fortes, contudo mais por inépcia e falta de *expertise* civil para ocupar os postos e submeter os militares do que por qualquer poder mágico ou real que os comandantes detenham. No entanto, mudanças já começaram a ser feitas. Apenas para ilustrar, a Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) já foi

[57] Narcis Serra. *Op. cit.*, March 2001, p. 2.

retirada do Comando da Aeronáutica e está respondendo diretamente ao ministro da Defesa. O mesmo se passa com o DAC (Departamento de Aviação Civil) e a Marinha Mercante, que aguardam, respectivamente, a regulamentação da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da legislação infraconstitucional da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Isso representa, efetivamente, juntamente com a transferência realizada da Infraero, o início de uma desmilitarização da Aviação Civil e da Marinha Mercante, que poderá redundar na dedicação das Forças às tarefas de segurança e defesa *stricto sensu*. A Aeronáutica, por exemplo, se dedicará única e exclusivamente à Força Aérea Brasileira (FAB), que hoje recebe apenas cerca de 10% dos recursos destinados ao Comando da Aeronáutica.

Outro ponto: é fato que a Política de Defesa que "orientou" os esforços de criação do Ministério da Defesa é vaga e genérica, refletindo consensos quase universais que poderiam ser reproduzidos em boa parte dos países do globo.[59] Contudo, sua reformulação já foi concluída e uma nova PDN, longe do desejado mas que avança quando confrontada com a anterior foi tornada pública em 2005. Há problemas nessa reformulação? Claro, em qualquer país haveria, quanto mais em um país notadamente caracterizado por uma falta de cultura estratégica como o nosso. Cabe, sim,

[58] Jorge Zaverucha. "Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI". Mimeo: 2001, pp. 11-2.
[59] Uma discussão pormenorizada desse ponto pode ser encontrada em *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*, de Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz. Brasília: Editora

ao Ministério da Defesa estimular a formação de uma massa crítica, além da atualmente existente composta de militares e um número diminuto de especialistas, que possa se dedicar ao tema.

Finalmente, a falta de integração militar é outro problema reconhecido inclusive pelos próprios comandantes. De todo modo, novos passos começam a ser dados. Recentemente, mais precisamente em maio de 2002, foi realizada a primeira operação combinada das três Forças, denominada "Operação Tapuru" – contando com mais de quatro mil homens na Amazônia –, rompendo-se uma inércia de não-integração que, embora não desejada, nada era efetivamente feito para rompê-la. Uma Diretriz Ministerial, emanada pelo ministro Quintão e sua assessoria civil, teve de ser encampada e desenvolvida pelo Estado-Maior de Defesa. Não só: estudos estão sendo desenvolvidos para uma política comum de armas – como diminuição dos atuais oito modelos de helicópteros nas três Forças para três –, padronização dos macacões dos pilotos das três Forças, elaboração de um "dicionário" e padronização da linguagem para melhor integração entre as Armas, entre uma série de outras medidas. Enfim, são mudanças consideráveis.[60]

Universidade de Brasília, 1998, e "Pensando a política de defesa até 2010", de Darc Costa, em *A Defesa Nacional:* 781, 5-18, 1998.

[60] Essas informações foram obtidas nas entrevistas e conversas realizadas em Brasília com os comandantes do Exército – general Gleuber Viera –, da Marinha – Sérgio Chagasteles –, da Aeronáutica – Carlos de Almeida Baptista –, além dos secretários de Organização Institucional – Augusto Varanda – e de Política e Estratégia – Astor Nina de Carvalho Netto –, ao longo de 2002.

No campo da chamada diplomacia militar tivemos igualmente mudanças relevantes. Nessa direção, merece destaque o fato de ter-se agora um único interlocutor formal à sua frente, o que vem a facilitar, sensivelmente, o trato de assuntos ligados à defesa nacional com os demais países. Tal tarefa, como anteriormente se encontrava estruturada, a cargo dos três Ministérios Militares, um Estado-Maior geral e uma Secretaria de Assuntos Estratégicos — ambos com *status* ministerial —, além de que por vezes o Ministério das Relações Exteriores, engendrava uma verdadeira paralisia no sistema de relações, haja vista que exigia do interlocutor um sobresforço a fim de avaliar a legitimidade do diálogo com qualquer um dos parceiros escolhidos.[61]

Um dos problemas centrais a que devemos estar atentos ao tratar da criação do Ministério da Defesa refere-se aos moldes em que o mesmo foi criado, ao invés de considerá-lo única e exclusivamente como um avanço no sentido de se ter um civil formalmente à frente do trato das questões de defesa. Esse risco decorre do fato de, caso esse cenário venha a se confirmar, arrefecerem-se as discussões em torno da tão propalada autonomia militar, sem que o quadro, efetivamente, se altere

[61] A mesma opinião era compartilhada pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Benedito Onofre Bezerra Leonel, que durante o IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos realizado na Unicamp asseverou: "é indispensável que o campo militar tenha um único **interlocutor** que possa discutir, em encontros internacionais, os momentosos temas que hoje preocupam a comunidade internacional nas áreas de segurança e de defesa". Grifo original. Benedito Onofre Bezerra Leonel. "Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos.* Campinas: mimeo, maio de 1998, p. 8.

substancialmente. Observemos mais de perto como os atores têm se apresentado face ao cenário de mudanças.

4.6) O comportamento dos atores frente ao novo quadro

Ao longo de todo o processo de criação do Ministério da Defesa foi pífia a participação dos civis em geral – tanto da classe política quanto da sociedade civil –, fator pelo qual nos dedicaremos a analisar principalmente o comportamento dos militares e a reação dos civis frente a tais atores.

Um processo de tal magnitude, como já apontamos anteriormente, não se faz sem traumas, e a tensão e sensação de que se está caminhando no fio da navalha informou o cálculo a ser empreendido pelos "jogadores". Em que pese termos dado ao longo do último decênio do século XX e dos primeiros anos do presente século passos importantes na direção de se "civilinizar" as atividades de defesa convertendo o sistema político no verdadeiro elaborador e controlador das políticas públicas dessa área, com um nítido decréscimo da atividade política dos militares, estes ainda estão longe de se converterem no "grande mudo" como desejado.

Inicialmente, na cerimônia de posse do novo ministro em 10 de junho de 1999, já era podia pressentir as dificuldades futuras que viriam.[62]

[62] Antes disso, na condição de ministro Extraordinário da Defesa, Élcio Álvares despachava em uma pequena sala no quarto andar do prédio do Estado Maior das Forças Armadas e,

"Vamos embora que a festa é do senador [Álvares]", disse o brigadeiro Walter Bräuer, ministro agora transformado em comandante da Aeronáutica quando as autoridades faziam fila para os cumprimentos. Digno de registro, nenhum comandante das três Forças cumprimentou o novo ministro da Defesa.[63]

Durante a crise que resultou na demissão de Álvares, iniciada com a decisão de dar à sua assessora Solange Antunes Resende o poder de comandar reuniões com generais, almirantes e brigadeiros, e coroada pelas denúncias da revista *IstoÉ* de que Resende e seu irmão, Dorio Antunes, sócios de Álvares no escritório de advocacia que mantinham no Espírito Santo teriam defendido clientes envolvidos com o narcotráfico (consubstanciada pelas ações da CPI do Narcotráfico), os militares não só nada fizeram para defender seu chefe como deram declarações polêmicas que acabaram por agravar a situação.[64] A principal delas foi a do comandante da Aeronáutica brigadeiro Walter Bräuer, que declarou que não daria conselhos ao seu supervisor por nunca ter passado por tal situação e lembrou que "a vida pública tem que ser bastante ilibada, transparente, que não deixe dúvidas".[65] Ou seja, claro recado na visão do brigadeiro de que

somente após sua nomeação como ministro efetivo da Defesa e não mais Extraordinário, é que foi transferido para o gabinete do extinto ministro-chefe do EMFA. "Após seis meses, Álvares toma posse", *Folha de S. Paulo,* 10/06/99.

[63] Vale ressaltar que, principal Força contrária à criação do Ministério da Defesa, o ministro da Marinha Mauro César Pereira sequer chegou a ir à cerimônia de posse e instituição do novo Ministério. Ver "Ex-senador assume Defesa" e "Élcio Álvares x Forças Armadas", ambas na *Folha de S. Paulo*, de 11/06/99 e 18/12/99, respectivamente.

[64] Ver periódicos da imprensa nacional de maio/junho de 2000.

[65] Franklin Martins. "Crônica de uma crise militar anunciada". *Correio Brasiliense,* 19/12/99.

seus superiores deveriam deixar seus postos e mais grave ainda é o ato de indisciplina militar.

Com declarações infelizes do tipo "o Ministério da Defesa é o fiador da democracia no Brasil",[66] Élcio Álvares conseguiu a demissão de seu subordinado e um curto período de sobrevida. Contudo, durante a cerimônia de posse de novo comandante da Aeronáutica, brigadeiro Carlos de Almeida Baptista, o clima de constrangimento foi geral. Bräuer, de saída, foi muito aplaudido após finalizar seu discurso de despedida eivado de críticas ao governo.[67] Afora essa manifestação, o comando da Aeronáutica providenciou um desfile de tropas, além de manobra aérea da qual participaram o "Sucatão" (cercado por quatro jatos F-5 simulando reabastecimento), quatro Mirages; oito AM-X, um Boeing 737; um Learjet e dois helicópteros HS. O alinhamento das aeronaves simulava a falta de um companheiro de vôo, numa referência à ausência do brigadeiro Bräuer.[68]

Paralelamente, o Comando da Aeronáutica emitiu uma nota de apoio a Bräuer contando com a assinatura de todos seus tenentes-brigadeiro que compunham o Alto Comando da Força. O documento, entre outras palavras, dizia que Bräuer "deixa o comando da Aeronáutica gozando do mais elevado respeito, admiração e confiança junto a seus pares do Alto Comando (...) [e que] o Alto Comando da Aeronáutica reafirma que os

[66] Élcio Álvares. "Sou um homem honrado" (Entrevista). *Época*, 11 de janeiro de 2000.
[67] Uma delas foi contra o uso pouco parcimonioso de jatos da Força Aérea Brasileira (FAB) para fins particulares por parte de alguns ministros de Estado. Walter Bräuer revelou à imprensa, no início de 1999, a lista com nomes dos ministros que se valiam de tal expediente, deixando o Planalto irritado com ele.

valores morais e éticos que sempre nortearam nossa instituição serão preservados a qualquer custo, sob a égide da hierarquia e da disciplina".[69] O tom ácido e de afronta ao controle civil aqui é claro.

Acuado e receoso da rebeldia dos militares, Álvares procurou rapidamente fazer um afago na Aeronáutica, conseguindo a liberação de recursos contigenciados da ordem de R$ 71 milhões que seriam destinados ao custeio do Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (Sivam), que então enfrentava problemas de escassez de recursos e exeqüibilidade de seu cronograma.[70]

Após a queda de Álvares[71] e a posse do novo ministro da Defesa Geraldo Quintão, foi anunciado que os militares teriam um aumento salarial para tentar conter a insatisfação crescente no interior da caserna. No entanto, a verba prometida não foi entregue e isso acabou gerando insatisfação nas hostes castrenses com o presidente da República e, por

---

[68] "Ministro sob fogo cruzado". *O Globo*, 29/12/99.

[69] "Militares dão sinal amarelo ao governo Fernando Henrique". *Correio Brasiliense,* 29/12/99. Em almoço de desagravo que haveria em seguida à saída de Walter Bräuer no Clube da Aeronáutica, foi preciso que o novo comandante pedisse por *fax* que oficiais da ativa não fossem "envolvidos" em tal ato. Lá, subindo o tom da crítica, o presidente do Clube, brigadeiro Ercio Braga, afirmou que "não se pode falar na legalidade de um Governo que, por sua ação, se torna ilegítimo, dado que o compromisso do militar é com a nação, não com o Governo". Cf. "FAB afasta oficial da ativa de desagravo". *Folha de S. Paulo*, 28/12/99 e Márcio Moreira Alves. "Gentes da guerra". *O Globo,* 29/12/99.

[70] "Planalto adota estratégia do silêncio e prefere ignorar ato". *O Estado de S. Paulo*, 30/12/99.

[71] Na entrevista que realizamos com o ex-ministro Élcio Álvares, este franqueou-nos a divulgação de uma carta pessoal do presidente Fernando Henrique à sua pessoa, em que Cardoso destaca "a competência com que sempre se houve como líder do meu Governo no Senado e como Ministro da Defesa. Todo o avanço que conseguimos até aqui na tarefa ciclópica de acertar o passo do Brasil com a modernidade traz, meu caro Élcio, a marca do seu empenho (...) Essa mesma capacidade você colocou a serviço da criação do Ministério da Defesa e do equacionamento de problemas espinhosos herdados pela nova pasta". *Carta de Fernando Henrique Cardoso à Élcio Álvares de 14 de fevereiro de 2000.*

extensão, com o ministro da Defesa. Em outubro de 2000, Fernando Henrique Cardoso resolveu demitir o comandante do Exército, general Gleuber Vieira, por declarações criticando a falta de verbas. Enfrentou, então, talvez a mais séria crise militar de sua gestão. A decisão presidencial ecoou nos quartéis. Imediatamente, 155 generais de todo o país se reuniram em Brasília, sem a presença do ministro da Defesa Geraldo Quintão, em ato de desagravo. O presidente Cardoso entendeu a mensagem e logo escalou o general Alberto Cardoso, chefe do Gabinete de Segurança Institucional, para anunciar que o general Gleuber não mais seria demitido. Em troca, os militares não fariam nenhuma manifestação pública. Estes, por sua vez, reivindicaram a edição de uma Medida Provisória concedendo reajuste salarial, no que foram prontamente atendidos.[72] Isso contraria totalmente a idéia de controle civil democrático sobre os militares e enseja tensões consideráveis no seio das relações civis-militares, limitando os avanços requeridos para a consolidação democrática.

Durante o almoço de confraternização de final de ano do generalato, em 12 de dezembro do mesmo ano, os militares mandaram um novo recado para Fernando Henrique, ao não aplaudirem o presidente da República ao término de seu discurso em que este anunciava o aumento salarial. Em compensação, o discurso do anfitrião, general Gleuber Vieira, foi entusiasticamente aplaudido por quase um minuto.[73]

[72] " 'Gleuber fica', diz presidente", *Jornal do Brasil*, 28/10/00.
[73] "Após reajuste generais não aplaudem FHC", *Folha de S. Paulo,* 13/11/00.

Vez por outra, pequenas rusgas têm surgido no dia-a-dia da construção dessa nova experiência que constitui a implementação do Ministério da Defesa no Brasil e que pretende inaugurar um novo estágio nas relações civis-militares de nosso país. O presidente Fernando Henrique Cardoso parece satisfeito com sua criação:

> "Quero agradecer o espírito de compreensão, de colaboração do Ministério da Defesa e das várias forças singulares, que nunca faltaram ao país, ao governo e nunca faltaram a mim, pessoalmente. Se há um corpo do Estado brasileiro que, dentro das regras da democracia, tem funcionado bem de uma maneira absolutamente impecável, é o Ministério da Defesa".[74]

Quintão optou por adotar um perfil *low profile,* ou seja, aceitou que mais da metade dos cargos do Ministério da Defesa fossem indicados pelos militares e cumpriu a contento a incumbência que lhe foi confiada pelo presidente Cardoso de ser discreto e de não criar atritos com os militares.[75]

O eixo de gravitação principal das relações civis-militares esteve determinado pelos estilos e orientações que guiaram o

[74] "FH afirma que tentou fazer tudo pelas Forças Armadas e agradece colaboração", *O Globo,* 19/11/02.

[75] Na entrevista que realizamos com o ex-ministro Geraldo Quintão, este sublinhou: "O presidente Fernando Henrique me chamou num momento extremamente delicado, de quase quebra da hierarquia, porque conhecia meu trabalho desde a época que estava ainda no Senado Federal e me pediu que amainasse os ânimos e tocasse o processo de implantação do Ministério da Defesa sem atropelos, pois trata-se de um processo que não se concluirá nem em uma nem em duas gestões". *Entrevista do autor com Geraldo Magela da Cruz Quintão*. Brasília: 17 de julho de 2003.

comportamento da classe política civil em todo processo com respeito às questões militares e à problemática castrense geral. Dependendo da ação, tínhamos uma determinada reação. Quanto maior o tensionamento, mais forte a resposta por parte dos militares. Assim, ainda que nem todos aproveitados, os espaços e as possibilidades para o desenvolvimento de iniciativas que apontassem para a reformulação das Instituições Armadas foram consideráveis. No entanto, o traço saliente frente às sucessivas gestões governamentais esteve dado pelo desempenho insuficiente face aos assuntos de defesa nacional e às questões militares, seja por incompetências profissional, inoperância instrumental e/ou por falta de vontade na hora de estabelecer prioridades e políticas a respeito e de exercer a condução sobre as Forças Armadas, delegando a elas próprias a administração de grande parte desses problemas. Olhando bem para a questão, isso nos remete à velha disputa entre controle civil *versus* autonomia militar. Vejamos mais detidamente como tem se desenvolvido esse debate nos últimos anos no Brasil.

4.7) Controle civil *versus* autonomia militar

Antes de mais nada, como já o fizemos de passagem, gostaríamos de destacar que quando nos referimos à noção de *controle civil* sobre os militares, estamos na verdade querendo nos referir à idéia de

controle civil democrático sobre os militares. Apesar de representar e significar a tentativa do mundo civil em controlar o universo militar, limitando o comportamento autônomo dos militares, não podemos perder de vista que, sem considerarmos a variável *democrática,* pouca luz esse conceito lança à realidade que estamos querendo abordar. Apenas para pensarmos em casos extremos, tanto na Alemanha de Hitler quanto na União Soviética de Stálin tínhamos controle civil dos militares, e nem por isso a faceta totalitária desses regimes foi menos perversa.

Noutra direção, é importante assinalar – uma vez mais – que é preciso muito cuidado para que não se misturem as fronteiras, apesar da sutil linha que as separam, entre a *autonomia militar* no sentido profissional do termo, necessária e requerida até mesmo nas democracias consolidadas, com a *autonomia militar* no sentido político do termo, indesejável para a condução dos negócios do Estado, incluindo sua vertente militar. É com relação a esse último sentido aqui referido que se preocupa nossa análise.

Em linhas gerais, o debate acerca dessas questões tem se desenvolvido em torno de dois grandes campos, a saber, um que considera a *subordinação militar* ao poder político civil como um dado e outro que aponta a persistência de problemas de *autonomia militar* no interior do sistema político e de defesa brasileiros.

Nesse quadro, a primeira vertente, ou seja, a tributária da tese de que há no período pós-autoritário, por diferentes meios, uma crescente subordinação do poder militar ao poder civil, encontra sua defesa mais

exacerbada na analista norte-americana Wendy Hunter. Para ela, terminado o regime autoritário, a competição eleitoral incentiva os políticos a reduzirem a atividade política dos militares e a aprovação popular nesse sentido permite que as mudanças não sejam interrompidas. Essa nova dinâmica nas relações civis-militares brasileiras no quadro pós-autoritário tem erodido a influência militar a partir de uma disputa por orçamentos limitados que influenciarão o comportamento eleitoral no pleito seguinte. Nessa nova realidade, essa tributária da teoria da escolha racional assinala que "politicians and soldiers have clashed over the size of military budget shares in Brazil's new democracy. As in the previous period of democracy, defense spending has proven to be a low priority for most politicians, especially legislators. Above all, heightened electoral competition has greatly reinforced politicians' incentives to use federal funds for patronage purposes. The competitive dynamic of democracy has induced them to divert fund claimed by the armed forces to spending on socioeconomic programs that could be distributed to their personal followers or to specific categories of political supporters. For this reason, the share of military expenditures in the total budget has diminished significantly under the nascent democracy".[76]

[76] Cf. Wendy Hunter. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers.* Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997, pp. 104-5, e "Reason, Culture or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Latin America". *Soldiers and Democracy Conference.* Riverside: mimeo, February 1999. Nessa mesma linha ver também Scott Tollefson. "Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy". *LASA International Congress.* Washington: mimeo, September 1995 (http://lanic.utexas.edu/project/lasa95/tellefon.html; consultado em 17/02/03).

Nessa mesma vertente "otimista", temos Eliézer Rizzo de Oliveira, mas com uma leitura distinta acerca dos problemas militares brasileiros. Em seu ponto de vista, a implementação de um novo padrão nas relações civis-militares brasileiras só foi possível graças ao papel desempenhado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (com a legitimidade ungida nas urnas), a "reorganização" econômica e política da nação que este liderou, bem como sua estatura internacional como chefe de Estado combinado ao perfil institucional dos então ministros militares. Retomando Huntington, parte da premissa que o estabelecimento de um *controle civil objetivo e personalista* – não visto desde a presidência do general Ernesto Geisel – "condicionou de tal modo o desenvolvimento das Forças Armadas e da Defesa Nacional que os chefes militares foram colocados em situação subordinada em relação às iniciativas e à autoridade presidencial". Em contrapartida, vale ressaltar que distintamente de Hunter, Rizzo de Oliveira credita tais avanços única e exclusivamente ao Poder Executivo, mais precisamente à gestão Cardoso e à sua pessoa, criticando o Congresso Nacional por manter um solene desprezo no trato das questões ligadas à defesa nacional, furtando-se à importância de seu papel na consolidação do regime democrático.[77]

[77] Ver Eliézer Rizzo de Oliveira. "Brazilian National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Government of President Fernando Henrique Cardoso". *In:* Donald E. Schulz (Ed.). *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century.* Carlisle: Strategic Studies Institute, 1998b; "Forças Armadas, direção política e formato institucional" (em colaboração com Samuel Alves Soares). *In:* Maria Celina D'Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Op. cit.,* 2000; além de "O Ministério da Defesa: a implantação da

Por fim, procurando em alguma medida combinar as linhas acima expostas por Hunter e Rizzo de Oliveira, Celso Castro e Maria Celina D'Araujo propugnam que há uma nítida redução da presença militar no cenário político nacional ao lado de uma crescente aceitação pelos atores militares do que consideram um novo padrão em nossas relações civis-militares. Nessa mutação, acreditam que "os militares tenham de fato perdido força e influência na nova ordem política brasileira", contudo não ao ponto de terem se transformado em "tigres de papel" como aparece na análise de Wendy Hunter, nem tão pouco esse foi um processo unilinear a partir do governo Sarney, apontado para os riscos de transitoriedade ao retratar esta "instituição *em movimento".* Dessa feita, "nada impede que, em outros cenários, as 'vivandeiras' voltem a bater às portas dos quartéis ou que ressurjam variantes da antiga visão messiânica e das antigas doutrinas de segurança interna professadas pelos militares durante tantos anos".[78]

A segunda vertente por nós considerada vê praticamente inalterados os nichos de poder e de autonomia militar (política) legados pelo regime militar às Forças Armadas. Trabalhando a partir da noção stepaniana de prerrogativas militares, mas avançando na análise do comportamento dos antigos e novos atores políticos agregando variáveis como influência política, comportamento político autônomo, enclaves autoritários e democracia

autoridade". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Brasília: mimeo, agosto de 2002, p. 3.

[78] Grifo original. Cf. "Introdução". *In:* Celso Castro e Maria Celina D'Araujo, *Op. cit.,* 2001, p. 46 e sgs.

tutelada, Jorge Zaverucha chega à conclusão de que "há ainda um longo e tortuoso caminho rumo a uma democratização das relações civis-militares no Brasil. O ponto de não-retorno ao autoritarismo ainda não foi atingido pela frágil democracia brasileira. A inserção militar na arena política é costumeira, contumaz e legitimada socialmente pelas mais diferentes camadas da população". Assim, a permanência de um elevado número de prerrogativas militares herdadas do regime militar seria sinal inequívoco de que continuam sem um correto equacionamento as relações civis-militares no período pós-autoritário ou, em outros termos, "o importante a registrar é que há excessiva presença militar no sistema político".[79]

Numa linha diferente, porém em alguma medida complementar à de Zaverucha, temos a leitura de João Roberto Martins Filho e Daniel Zirker que aponta que junto às prerrogativas militares inalteradas oriundas do regime militar, houve o crescimento de um novo tipo de influência militar onde, através de uma complexa estratégia, retrocessos e avanços políticos teriam permitido à Instituição Militar superar sua crise orçamentária e política do início dos anos 1990 e conservar uma influência significativa na estrutura interna do Estado. Em resumo, para Martins Filho e Zirker "is very difficult to accept the argument that the military is losing influence within the Brazilian state structure".[80]

[79] Ver Jorge Zaverucha. *Op. cit.*, 1997, e *Frágil democracia..., Op. cit.,* 2000, pp. 12 e 313.
[80] Cf. João Roberto Martins Filho e Daniel Zirker. "The Metamorphosis of Military Tutelage in Brazil". *LASA International Congress*. Washington: mimeo, September 1995; "The Brazilian Military and the New World Order". *Journal of Political and Military Sociology:* 24, 31-55, 1996; "The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis". *LASA*

Um importante ponto em comum que perpassa a análise de todos os autores supracitados – exceto Hunter – é a precariedade com que o Legislativo vem se dedicando às questões de segurança e defesa no Brasil, sendo o principal aspecto a destacar a insuficiência de sua atuação para a existência de um regime democrático minimamente vigoroso. Um dos parlamentares mais atuantes nessa área, José Genoino (PT-SP), sintetiza bem a questão:

> "As instituições do Estado democrático definem as grandes políticas, os grandes objetivos, e as Forças Armadas cuidam da execução estratégica. Quando as Forças Armadas extrapolam a execução estratégica e definem objetivos nacionais permanentes, definem o papel do Estado (...) É fundamental esse diálogo (...) É preciso criar canais de discussão com os militares, via Parlamento, via instituições da sociedade civil, como a universidade".[81]

Ora, na medida em que um dos braços do sistema político abre mão de legislar e acompanhar de perto a atuação do núcleo-duro do Estado,

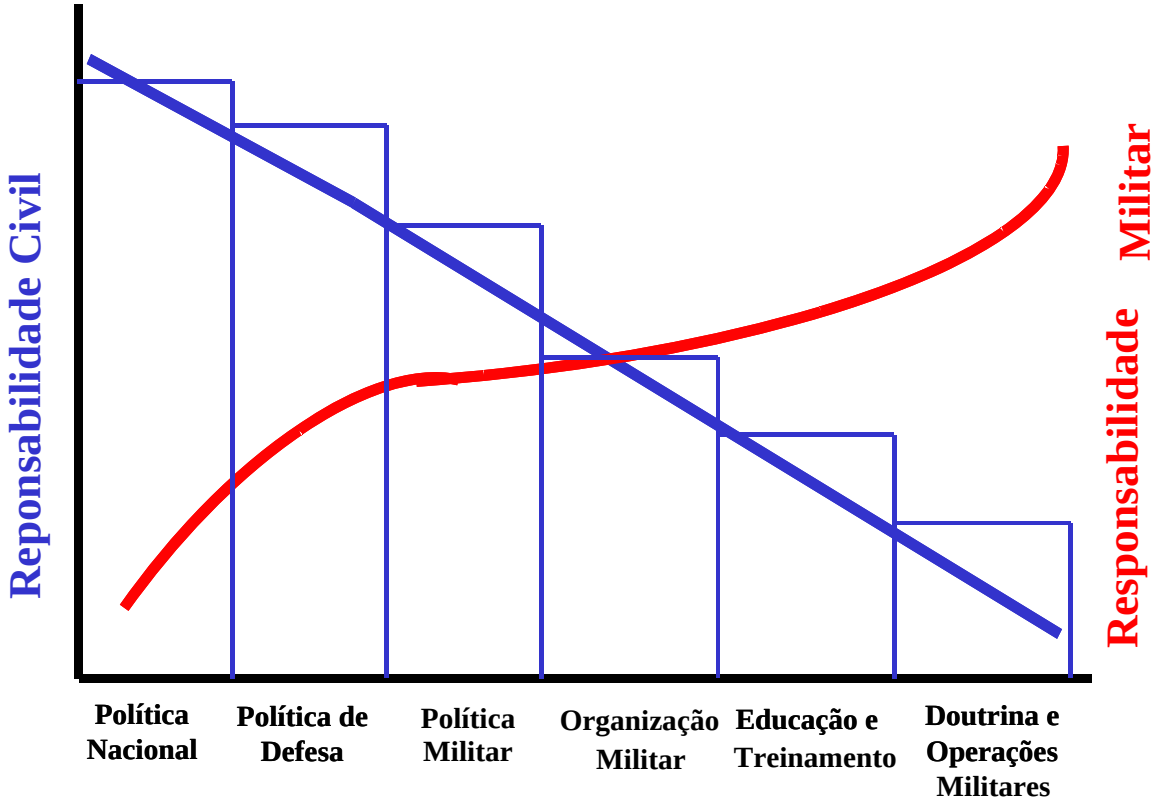
---

International Congress. Chicago: mimeo, September 1998, p. 17, e "O Governo Fernando Henrique Cardoso e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás". Mimeo: 2000 (http://crab.rutgers.edu/~goertzel/martins.html; consultado em 20/03/01).

[81] José Genoino *et al*. "O papel das Forças Armadas: desafios, perspectivas e contribuição desejável". *In:* Luiz César Faro e Ricardo Bueno (Orgs.). *Brasil (propostas de reforma): subsídios para revisão constitucional e planejamento estratégico.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1944, pp. 144-6. A cantilena de diferentes atores sobre o pífio desempenho do Congresso em matérias ligadas à defesa nacional, pode também ser conferida em "A Defesa no Estado Democrático". *In*: Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). *A revisão da República: Seminários "A Unicamp e a revisão Constitucional".* Campinas: Editora da Unicamp, 1994b.

ou seja, a *força*, este contribui enormemente para dificultar a implementação de um controle civil democrático sobre os militares.

Parece ser ponto pacífico que a subordinação militar ao governo civil implica na existência de um mínimo de vontade de obediência, isto é, um mínimo de consenso sobre a legitimidade do mandante, quer seja no sentido subjetivo ou objetivo. A partir dessa constatação, é fundamental a compreensão de que o processo de criação e implantação do Ministério da Defesa não é linear, mas tortuoso, dependendo tanto da política por este adotada quanto das relações específicas entre os militares, o Estado e o restante da sociedade. Precisamente sobre a combinação desses fatores há que se estar bastante atento, pois a partir de tal análise é que poderemos avaliar com segurança o impacto da criação do Ministério da Defesa sobre o quadro das relações civis militares brasileiras e a organização da defesa em nosso país. Efetivamente, o Brasil ainda está bastante distante de um quadro onde a supremacia civil seja realidade, não obstante importantes degraus da "escadaria" já estarem sendo vencidos. Se fosse possível colocar isso em um gráfico, numa situação típico-ideal (uma "utopia", escreve Weber), seria desejável que tivéssemos a seguinte configuração:



Adaptado a partir de Margaret Daly Hayes. "Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas". *Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa.* Brasília: mimeo, maio de 2002, p. 8.

Cabe ressaltar que, na situação acima descrita, não há enclaves exclusivos seja de militares ou de civis, e sim uma colaboração entre esses dois segmentos que varia de grau conforme o tema. No caso brasileiro, é preciso ter em mente que um Ministério da Defesa deve contribuir para o fortalecimento das autoridades civis e redução da autonomia militar, posto que ele proporciona uma estrutura unificada para o desenvolvimento de políticas e permite a uniformidade das Forças Armadas

com o restante da burocracia administrativa do Estado. Ademais, para que a supremacia civil se faça valer, é fundamental a presença ativas dos civis à frente dessa estrutura e de suas componentes, situação esta da qual ainda estamos distantes no Brasil – seja pela falta de quadros civis e sub-aproveitamento dos existentes, seja pelo parco interesse das universidades nesse processo, entre outros pontos – e que exigirá uma decidida participação do sistema político nacional a fim de que se rompa em grande parte a atual inércia existente.

Contudo, o quanto se avançou até agora com a extinção dos três Ministérios Militares, do EMFA e, posteriormente, a transformação da Casa Militar em subchefia do novo Gabinete de Segurança Institucional,[82] não pode ser negligenciado. Não só: a designação de civis para dirigirem a pasta, além de uma inédita Política de Defesa Nacional que ditou os rumos de uma Política Militar integrada – ao menos em sua concepção –, em que pese a acanhada participação da sociedade e do Congresso em todo esse processo e os problemas intrínsecos que as mesmas possuem, tratam-se de iniciativas importantes.

Paralelamente a essas mudanças, soma-se um misto de convicção e acomodação – em que pesem resistências isoladas – à nova realidade por parte dos militares. Convicção explicada em partes pela consciência da necessidade de um novo modelo de defesa (em substituição

[82] Para detalhes, cf. Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999 (http://www.presidencia.gov.br/gsi/; consultado em 27/03/03).

a um desenho anacrônico) que responda mais satisfatoriamente às novas demandas colocadas pela Revolução nos Assuntos Militares (RAM) e ao início de uma mudança geracional que aponta para importantes transformações da mentalidade dominante no seio dos oficiais-generais (os ministros militares do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso – onde se gestaram as importantes mudanças que estamos abordando neste trabalho – atingiram o generalato nos estertores da ditadura militar, entre 1983 e 1984).[83] Com isso não estamos querendo afirmar que a mentalidade militar alterou-se de tal monta que hoje estão desejosos de que a supremacia civil seja alcançada o mais rápido possível (de resto, um conceito pelo qual nutrem grande antipatia), mas única e exclusivamente que essa "nova geração" não se enxerga mais como fundadora de um período de exceção onde grassou o desrespeito aos direitos humanos, tendo em decorrência uma visão mais plural do conflito e da sociedade, abrindo-se dessa forma uma nova e fundamental via à abordagem de novos temas. Ainda assim, o *ethos* da Corporação atua como uma "gaiola de ferro" — evocando Max Weber —, impedindo muitas vezes que se descortinem os reais ganhos que podem se fazer acompanhar à nova estrutura. Como já salientava o sábio florentino ainda no século XVI,

[83] Luís Alexandre Fuccille. "A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente". *Security and Defense Studies Review.* Washington/DC: 3 (1), 1-27, Spring 2003b (http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fuccille-Article.pdf; consultado em 28/09/04).

> "Deve-se considerar que não há coisa mais difícil de fazer, de êxito mais duvidoso e mais perigosa de conduzir, do que levar a cabo a introdução de novas instituições legais, pois o reformador encontra inimigos em todos aqueles que das instituições antigas se beneficiavam e tíbios defensores em todos os que das novas se beneficiariam".[84]

A acomodação, por seu lado, decorre das dificuldades em se contrapor a um Executivo eleito e reeleito em primeiro turno, juntamente à resolução de uma matéria impregnada de caráter simbólico para a Instituição Militar: a questão dos desaparecidos políticos. A forma como esse ponto foi conduzido pelo presidente Cardoso (sancionamento, após longa negociação com a caserna, da Lei dos Desaparecidos)[85] e a prática deste em sempre consultar as Forças Armadas com respeito a assuntos ligados à temática de segurança e defesa desarmou os espíritos militares, resolvendo o problema do controle civil — ainda que de forma precária e não satisfatória como exige um regime democrático —, ao menos numa base transitória que foi o transcurso de seus mandatos.[86] Na verdade, um exame mais detido das medidas tomadas pela gestão Fernando Henrique mostra-nos que sua

[84] Nicolau Maquiavel. *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix, 1991, p. 59.
[85] Para esse ponto ver Eliézer Rizzo de Oliveira, *Op. cit.*, 1998a.
[86] A persistência da observância de determinadas prerrogativas (controle das principais agências de inteligência pelos militares, com parca fiscalização militar; autonomia na definição dos currículos referentes ao ensino militar, distintamente do restante, sob alçada do Ministério da Educação, entre outras) reforça nossa percepção com respeito a essa afirmação. Em entrevista à revista *Veja*, por exemplo, perguntado se as Forças Armadas estavam em "lua-de-mel" com o presidente da República, o ministro-chefe do EMFA, general

atuação se pautou por uma agenda militar bastante específica, cujos elementos a destacar seriam: a resolução da questão dos desaparecidos políticos; o lançamento da Política de Defesa Nacional; a criação do Ministério da Defesa; a transformação da profissão militar em carreira de Estado; a valorização de políticas setoriais (como o Calha Norte, o Sipam, o submarino nuclear etc); e o reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, rompendo-se um acentuado processo de sucateamento tecnológico.

Por fim, é importante frisar que resta ao Ministério da Defesa um longo e difícil caminho a percorrer até sua efetivação como responsável pela condução dos assuntos militares no sentido mais amplo do termo. Cada vez mais, nas modernas democracias, deixa de fazer sentido a velha distinção entre fins e meios, com o primeiro sendo campo de responsabilidade dos civis e o segundo monopólio dos militares. É imperativa a adoção de um padrão de responsabilidade compartilhada. Adicionalmente, é preciso observar os exemplos de outros países não para imitá-los, mas sim a fim de que avancemos o mais rapidamente rumo ao estabelecimento de um controle civil democrático e à consolidação da supremacia civil sobre o conjunto do Aparelho Militar brasileiro que, em última instância, coloca-se como pré-requisito para o reforço e aprofundamento de nossa incipiente democracia.

Benedito Onofre Bezerra Leonel, garantiu: “posso afirmar que nunca estivemos tão bem”. Cf. Benedito Onofre Bezerra Leonel. “Machucou, sim”. *Veja*, 27 de maio de 1998.

4.8) SPEAI e EMD: o "núcleo-duro" do Ministério da Defesa

Vejamos agora como se desenvolveram as atividades em relação a duas áreas tidas como o "núcleo-duro" do Ministério da Defesa, a saber, sua Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI) e seu Estado-Maior de Defesa (EMD).

Ao pensarmos na estruturação de uma força militar de Defesa – ou Forças Armadas, simplesmente –, não podemos nos esquecer de que todo o trabalho é desenvolvido a partir de ao menos três pontos ou níveis: o político-estratégico, o operacional e o tático.[87]

A partir de tal perspectiva, entendemos que em um Ministério da Defesa que verdadeiramente represente a "implantação da autoridade", como alguns estudiosos gostam de destacar de que se trataria o caso brasileiro – excetuada obviamente a direção política maior impressa pelo presidente da República –, este seria por excelência o *locus* de desenvolvimento de dois dos níveis anteriormente apontados: o político-estratégico, que deveria dar-se no interior da SPEAI; e o operacional, de competência do EMD. Às Forças Singulares (Comandos), caberia o desenvolvimento do aspecto tático.

[87] Vamos trabalhar com essa divisão, também adotada pelas Forças Armadas e pelo Ministério da Defesa do Brasil. Sobre outras possíveis divisões, consultar Michel Martin. *Warriors to Managers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1994 e Thomas Schelling. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Pres, 1960.

Em linhas gerais, está inscrito entre as atribuições da SPEAI responder pelas áreas de política, estratégia, inteligência estratégica e assuntos internacionais. O Regimento Interno do Ministério da Defesa assim elenca suas competências:

> "I – formular as bases da Política de Defesa Nacional;
>
> II – formular a Política e a Estratégia Militares;
>
> III – formular o dimensionamento global dos meios de Defesa;
>
> IV – supervisionar a atividade de Inteligência Estratégica de Defesa;
>
> V – formular diretrizes gerais para a integração do sistema de defesa nacional;
>
> VI – orientar a condução dos assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas, em estreita ligação com o Ministério das Relações Exteriores;
>
> VII – orientar as atividades de ensino e de estudos da Escola Superior de Guerra e estabelecer diretrizes gerais para as mesmas atividades nas Forças Armadas, relativas ao emprego combinado das Forças;
>
> VIII – estabelecer diretrizes para orientar a atuação dos Adidos de Defesa no trato dos assuntos de caráter político-estratégico, e, em consonância com as Forças Armadas, dos Adidos Militares, bem como o relacionamento dos Adidos Militares estrangeiros no Brasil;
>
> IX – avaliar a situação estratégica e o cenário internacional, nas áreas de interesse do Brasil; e

> X - supervisionar programas e projetos em áreas ou setores específicos, de interesse da defesa nacional".[88]

Internamente, para cumprir com sua missão, a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais está estruturada, além do Gabinete do Secretário, da seguinte forma: Departamento de Política e Estratégia (com a Divisão de Política de Defesa Nacional, Divisão de Políticas Setoriais e Divisão Estratégica de Defesa); Departamento de Assuntos Internacionais (composto das Divisões de Adidos, de Relações Internacionais e de Organismos Internacionais); além do Departamento de Inteligência Estratégica (com a Divisão de Inteligência, a Divisão de Contra-Inteligência e a Divisão de Planejamento e Doutrina).

Digno de nota é o esforço do Departamento de Política e Estratégia no período de 1999 (criação do Ministério da Defesa) a 2002 (fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso), marco temporal de nosso trabalho. Neste ínterim, tivemos avanços em algumas direções. Vejamos ponto-a-ponto:

- Política de Defesa Nacional (PDN): ainda que de forma um tanto quanto atabalhoada, foi dado andamento aos trabalhos destinados à revisão e à atualização da Política de Defesa Nacional lançada em 1996,[89] com base em um processo de consulta à sociedade, caracterizado pela

[88] Ministério da Defesa. *Regimento Interno*. Brasília: mimeo, 2000, p. 19.
[89] Portaria nº 004702 (Gabinete do Ministro da Defesa, 24 de janeiro de 2000).

iniciativa do ministro da Defesa em colher contribuições de personalidades da vida nacional – política, acadêmica e militar. Com as respostas de 19 das 22 pessoas convidadas,[90] apesar da dificuldade, dada a liberdade com que os temas foram tratados pelos consultados, deu-se prosseguimento à elaboração da proposta de texto final, ultimada em junho de 2002. Contudo, devido à falta de consenso por parte das Forças e receio do ministro Geraldo Quintão em gerar uma crise no meio militar, e não ao pouco tempo que passou-se desde os atentados de setembro de 2001, é que explicaram o não lançamento de uma mais do que necessária nova Política de Defesa Nacional.[91]

- Política e Estratégia Militares: corroborando o entendimento de nosso ponto anterior, como continuidade da necessidade de aprofundamento de documentos elaborados a partir da Política de Defesa Nacional, foram desenvolvidas – dessa vez só com a participação de

[90] Foram elas: Alberto Cardoso, Antonio Carlos Pereira (não respondeu), Armando Amorim Ferreira Vidigal, Celso Lafer, Clóvis Brigagão, Domício Proença Júnior, Edmundo Sussumu Fujita, Eliézer Rizzo de Oliveira, Fernando Manoel Fontes Diégues, Gélson Fonseca Júnior, Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, Hélio Jaguaribe, José Augusto Guilhon Albuquerque, José Fogaça, José Genoino, Luís Antonio Bitercourt, Mário César Flores, Murillo Santos, René Armando Dreifuss, Ronaldo Mota Sardenberg (não respondeu), Rubens Ricupero (não respondeu) e Thomaz Guedes da Costa. Interessante atentar para a questão de gênero, lembrando que nenhuma mulher foi convidada a participar do "processo de consulta à sociedade". Cf. Ministério da Defesa. *Processo de Consulta a Sociedade (Revisão e Atualização da Política de Defesa Nacional)*. Brasília: mimeo, 2000.

[91] Em seu discurso de transmissão de cargo, o ministro Geraldo Quintão registrou: "essa nova PDN, ou como dizem outros, real PDN, já tem seus lineamentos alinhavados, e somente não chegou a seu termo em razão das conseqüências advindas dos eventos de 11 de setembro, que produziram forte elevação do nível de incertezas no ambiente estratégico mundial". Geraldo Magela da Cruz Quintão. "Discurso de transmissão de cargo do Exmo. Ministro da Defesa", 02/01/03 (www.defesa.gov.br/dircursos03.htm; consultado em 14/04/03). Diversamente dessa opinião registrada acima, quase um ano após os atentados ocorridos no Estados Unidos, o próprio presidente da República, com a anuência de seu

militares – atividades relacionadas com a formulação da Política Militar de Defesa (PMD) e da Estratégia Militar de Defesa (EMiD), cujos textos foram concluídos e aprovados após dois anos de trabalhos no apagar das luzes do governo Cardoso (20 de dezembro de 2002). A PMD substituiu um documento similar de 1993 (a Política Militar Brasileira) e a EMiD preencheu uma lacuna anteriormente existente.

- Livro Branco de Defesa: foi elaborado um anteprojeto de Livro Branco de Defesa Nacional como desdobramento e aprofundamento da revisão da nova PDN (não aprovada). Importante medida de transparência e fomento da confiança mútua com outros países, o Livro Branco explicita as iniciativas e aspirações políticas, além de oferecer um painel do quadro geral da defesa, contribuindo para evitar percepções erradas e aumentando os laços de cooperação entre as nações. A versão brasileira, de pouco mais de 100 páginas, continha as palavras do presidente da República e do ministro da Defesa em sua abertura, dividida em cinco capítulos acompanhados de suas subdivisões: 1) a Defesa Nacional; 2) a Política de Defesa Nacional; 3) a sociedade brasileira e a Defesa Nacional; 4) a estrutura da Defesa Nacional e 5) a Defesa e o orçamento.[92] Aqui, por ter sido um iniciativa levada a cabo pelo Ministério da Defesa, as Forças Singulares não anuíram com a publicação desse documento e o mesmo foi arquivado.

---

ministro, anunciava o que chamava de "atualização da Política de Defesa Nacional" para até o final de 2002. Cf. Ministério da defesa. *Defesa Informa*. Brasília: nº 48, 24/07/02.

[92] Cf. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional (Projeto)*. Brasília: mimeo, 2002, 129 páginas.

- Escola Superior de Guerra (ESG): houve forte participação do Departamento de Política e Estratégia no processo de reestruturação da ESG, além de seus próprios quadros, envolvendo a avaliação de currículos, a reestruturação de cursos e o processo de normatização para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e à seleção de candidatos aos cursos, além da coordenação de eventos de cunho administrativo. Não obstante, os resultados ficaram aquém do esperado para uma instituição que tem como dístico "aqui se pensa o Brasil".

- Ensino nas Escolas Militares e na ESG: foram realizadas atividades de apoio ao ensino originadas a partir de "Pedidos de Cooperação das Escolas Militares" (em seus três níveis: graduação, aperfeiçoamento de oficiais e Estado-Maior) e da ESG, nas quais enfocaram-se temas afetos à estratégia militar de defesa e à criação e organização do Ministério da Defesa. No entanto, tais palestras foram solicitadas (portanto *ad hoc*) e não definidas pelo Ministério da Defesa, sem uma linha clara de a quais propósitos se destinavam e, mais grave, sem que pudessem implicar em alteração de fundo dos parâmetros curriculares educacionais das Escolas Militares para além da readequação advinda da criação da nova estrutura de defesa.

Estranhamente a qualquer situação desejável de controle civil sobre os militares, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação sancionada em 1996, portanto em ambiente de plena vigência democrática, estabeleceu

que a educação militar se regeria por normas próprias.[93] Essa definição autárquica, mantida após a criação do Ministério da Defesa,[94] não se coaduna com um necessário "choque civil" nessa esfera à substituição de conteúdos inadequados e ofensivos à cidadania que ainda permanecem como, por exemplo, menção ao golpe de 1964 como "Revolução Democrática de 31 de Março".[95]

- Programa Calha Norte (PCN): após seu quase desaparecimento, o Programa Calha Norte enfrentou no período 1999-2002 um forte incremento em suas atividades, dentro de seus objetivos voltados à "manutenção da Soberania Nacional e da Integridade Territorial Nacional" e "promoção do Desenvolvimento Regional na Região da Calha Norte". Esforços foram empreendidos no sentido de que a contribuição do PCN para o desenvolvimento da região não se esgote apenas em sua vertente militar, mas fosse incrementada na diversificada gama de realizações concretas e de benefícios para a área, comunidades locais, comunidades indígenas, preservação da soberania e efetiva integração da região ao Brasil.

[93] "O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino". Cf. Art. 83 da Lei 9.394, de 20 dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm; consultado em 23/08/04).

[94] Pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (originalmente advinda da Medida Provisória 1.911-7, de 29 de junho de 1999 e sucessivas reedições), que altera a Lei 9.649/98 e "dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências", ao Ministério da Educação compete a responsabilidade pela "educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação à distância, exceto ensino militar" (Art. 27; X; c) (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm; consultado em 23/08/04).

[95] Ver "Apostila História do Brasil" (utilizada pelos cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras). *Comando do Exército*: mimeo, 2002, p. 47.

Paralelamente, por meio de convênio com a Fundação Getúlio Vargas – Instituto Superior de Administração de Economia do Amazonas, foram elaborados estudos de “Subsídios para uma Estratégia de Desenvolvimento da Amazônia Setentrional 2001 – 2010” e “Planos de Desenvolvimento Integrado e Sustentável Regionais e dos Municípios do Alto Solimões e do Estado de Roraima”, com planejamento de estendê-lo aos demais municípios da Calha Norte nos próximos anos.

Apesar de iniciativas meritórias como algumas das acima descritas, não podemos deixar de apontar problemas em todo o processo. Mais do que a definição genérica de *o que mudar* mas *onde/quais pontos?* e *como mudar* (específicos) ficaram restritas às mãos dos militares, em que pese a reduzida *expertise* civil com que contava o país à época, com a sociedade alijada dessas decisões, acompanhada igualmente pelo apartamento do sistema político (Executivo e Legislativo). Apenas para ilustrar, em pontos de profundo interesse para as Forças Armadas, como a definição de uma Política Militar de Defesa e uma Estratégia Militar de Defesa (trazendo para um plano mais específico as diretrizes gerais estabelecidas pela PDN), ainda que com o acelerado ritmo de mudanças que seguiu-se nos planos de segurança e defesa no pós-11 de setembro de 2001, não assistimos a maiores dificuldades em concluí-las.

Para retratar a complexidade da questão, não podemos nos esquecer de que a Política Militar de Defesa estabelece o conjunto de objetivos de defesa e diretrizes estratégicas que orientam e conduzem a

ação das Forças Armadas, a fim de capacitá-las para o cumprimento de sua destinação constitucional em consonância com o estabelecido pela Política de Defesa Nacional. Do mesmo modo, à Estratégia Militar de Defesa cabe dimensionar os meios – levando-se em conta as ameaças e os fins a atingir – para orientar o planejamento estratégico das Forças, relacionando as hipóteses de emprego com as respectivas ações estratégicas. A fim de preservarem sua autonomia autárquica, era mais conveniente uma Política de Defesa Nacional generalista como à época existente, do que um documento atualizado que definisse com pertinência o quadro internacional e oferecesse caminhos e parâmetros efetivos para a estruturação do aparato bélico brasileiro.

Mutatis mutandis, já com respeito à Política de Defesa Nacional e ao Livro Branco de Defesa Nacional, não se pode dizer o mesmo, onde definições de prioridades do tipo Amazônia *versus* Atlântico Sul acabaram travando o andamento dos trabalhos e o conjunto dos envolvidos ressentiu-se de uma direção política superior clara. Ou melhor, ela até existiu – enquanto desejo – mas na prática foi solenemente ignorada pelo segmento militar sem que houvesse conseqüência alguma. Na Mensagem ao Congresso Nacional enviada pelo presidente da República para abertura dos trabalhos legislativos de 2002, havia menção à “revisão das grandes linhas do pensamento estratégico brasileiro, de modo a definir a arquitetura militar que o país requer, a fim de atender às demandas de defesa nas próximas

décadas (...) levando em conta os acontecimentos recentes (...) a partir do ataque terrorista aos Estados Unidos". O texto, bastante claro, ia além:

> "Para 2002, está prevista a edição do Livro Branco da Defesa Nacional, consolidado pelo Ministério da Defesa a partir das expressões de personalidades da vida nacional, em trabalhos que consideraram as necessidades de Defesa para o País".[96]

Essas passagens nos dão uma dimensão de quão distante ainda estamos de um controle civil democrático efetivo sobre o conjunto do Aparelho Militar, destarte os avanços destacados oriundos da criação do Ministério da Defesa.

No plano do Departamento de Assuntos Internacionais, igualmente há registros de avanços que foram feitos. Em linhas gerais, tivemos atividades que contemplaram a formação e reuniões dos Grupos de Trabalho Bilaterais de Defesa (GTBD) com EUA, França, Argentina, Peru, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Uruguai e Paraguai, além da recepção às comitivas de Israel, China, Índia, Reino Unido, África do Sul, EUA, Chile e Colômbia; a elaboração de subsídios para visitas do ministro da Defesa do Brasil à Rússia e à Alemanha; o aprofundamento da relação com os países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); a realização de estudos para a criação de Aditâncias de Defesa do Brasil em

outros países, mormente no continente africano; e a participação em Seminários e Conferências sobre armas convencionais e visita técnica à Missão de Assistência à Remoção de Minas. Além disso, visando a um maior intercâmbio na área de Defesa, foram solicitados beneplácitos para adidos de Defesa estrangeiros e realizadas viagens de observação em nosso país para os adidos já acreditados no Brasil, sem nos esquecer da importante criação da figura do adido de Defesa que, ainda que mantidos os adidos das Forças, vale destacar foi criado um programa para maior racionalização do sistema e enxugamento em relação ao número até então existente. O exercício da chamada "diplomacia militar" se viu sobremaneira facilitado, agora com uma voz única nos fóruns internacionais, bem como acompanhamento e assessoramento ao Ministério das Relações Exteriores nas discussões políticas para o estabelecimento e gerenciamento da implementação de documentos internacionais (principalmente Tratados, Acordos, Protocolos, Arranjos, Convenções, Registros, Compromissos e Atos Internacionais Bilaterais). Essa unicidade garantiu, em especial, um protagonismo acentuado da vertente brasileira de Defesa nos diversos Fóruns de que participou, exercendo um destacado papel de liderança sobretudo nos encontros hemisféricos, contrapondo-se à visão de policialização das Forças Armadas defendida pelos Estados Unidos.

[96] Cf. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional 2002 (Abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura)*. Brasília: Secretaria de Comunicação de Governo, pp. 537-8.

Fechando a estrutura da SPEAI, temos o Departamento de Inteligência Estratégica. Buscando atender às reais e conjunturais necessidades para suprir de dados o processo decisório do ministro da Defesa, nos aspectos vitais das áreas de inteligência, contra-inteligência e doutrina, a ação do Departamento englobou a aquisição de recursos humanos e materiais, envolvendo a criação, padronização e atualização de rotinas, documentos e procedimentos. Assim, tratou da reorganização funcional e estrutural das atividades de inteligência no marco mais amplo de criação do Ministério da Defesa, elaborando apreciações, memórias, pareceres, informações e informes acerca dos campos interno e externo (de interesse da Defesa), consolidando o Sumário de Informações (permanente) e implantando a Avaliação da Conjuntura Nacional e Internacional (quadrimestrais), ao lado da Avaliação Estratégica de Defesa (AED), documento este que expressa as principais tendências de médio prazo para cada uma das áreas estratégicas estabelecidas no Plano de Inteligência de Defesa (PINDE). Mais ainda: no trabalho de implantação do Ministério da Defesa foram elaborados o Plano de Segurança Orgânica do Departamento e as Normas para o Planejamento Político-Estratégico de Defesa. No plano interno, foram confeccionadas as Portarias Normativas que instituíram o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), dispuseram sobre o seu funcionamento e, ainda, regularam a produção dos conhecimentos de interesse da Defesa. O problema aqui é a sobreposição que há com os serviços de inteligência das três Forças – Centro de Inteligência do Exército

(CIE), Centro de Inteligência da Marinha (CIM) e Secretaria de Inteligência da Aeronáutica (SECINT) –, haja vista que o conjunto do sistema não tem vasos comunicantes, implicando no mais das vezes em replicação das atividades desenvolvidas. A regulamentação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) realizada no período, tornando a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) o coração do mesmo, esta a demandar um refinamento e uma efetiva integração das atividades de inteligência desenvolvidas no Brasil.[97] Outrossim, a formação de analistas de inteligência através do Curso Superior de Inteligência Estratégica ministrado pela ESG exige uma urgente reformulação em seus parâmetros curriculares, onde, por exemplo, continua – a exemplo do que tivemos à época da guerra fria – a criminalizar os movimentos sociais sob o adjetivo de "forças desestabilizadoras".[98] Tal situação assim foi descrita com precisão:

> "Quando dizemos que os serviços de inteligência militares permaneceram intocados no Brasil, não estamos nem mesmo querendo dizer que o Poder Legislativo teria tido a obrigação de reformular a estrutura orgânica das forças armadas, mas que diante da ausência de especificações conceituais, quando não foram estabelecidos limites entre as funções de segurança e defesa, seja através da Constituição, da Política de Defesa Nacional ou da nova lei

[97] Uma síntese da atuação dos serviços de informações/inteligência no Brasil pode ser conferida em Priscila C. Brandão Antunes. *SNI e ABIN: uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
[98] Escola Superior de Guerra. *Atividade de Inteligência e Poder Nacional*. Rio de Janeiro: A Escola, 2002, p. 26.

> de inteligência, os militares continuam a estabelecer, de forma autônoma, os principais focos de atenção de seus órgãos de inteligência".[99]

Não obstante, em um esforço de resultados ainda incertos, ações foram encetadas para integrar os diversos segmentos (internos e externos) ativando os enlaces da rede de Inteligência de Defesa entre o Ministério da Defesa e os Centros de Inteligência das Forças, cujas conseqüências mais substantivas e visíveis são dadas pela aquisição e implantação de recursos criptográficos em toda a Rede, desdobrando-a na Rede Sul-Americana de Comunicações Protegidas e conectando o DIE às Redes de Comunicações da ABIN. Contudo, isso não pode eclipsar os riscos decorrentes da natureza secreta das atividades de inteligência – existente até mesmo em países de enorme tradição de *accountability* – de autonomização política e uso indevido das informações processadas.

Como procuramos apontar, é inegável que o advento do Ministério da Defesa em substituição ao modelo anterior fragmentado trouxe ganhos à otimização da organização da defesa em nosso país. Igualmente verdadeiro, porém, é que, apesar dos avanços continuam a persistir problemas de fundo. O mais sério deles talvez seja dado pela pouca prioridade conferida ao tema defesa e à ausência de uma direção política

[99] Priscila C. Brandão Antunes. *Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das Agências Nacionais Civis de Inteligência no contexto de democratização*. Campinas: mimeo, Doutorado em Ciências Sociais, 2004, p. 340.

clara sobre o conjunto do Aparelho Militar. Isso redunda em um Ministério coxo, reprodutor do *status quo ante*, que precisa ser aperfeiçoado para que se exerça efetivamente o controle civil democrático sobre os militares.

Ao lidar com temas complexos em assuntos de Defesa como política, estratégia, inteligência estratégica e relacionamento internacional, a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais deveria procurar fazer face às atuais condições e à realidade dos conflitos hodiernos, respondendo a qual guerra se quer ou se deve lutar, em qual ambiente operacional, com quais armamentos e qual a face do novo soldado que estará apto a executar esta nova guerra. Tais assuntos, apropriadamente, estão sob a direção de uma só estrutura (SPEAI) pela interdependência que estes apresentam e pelo intercâmbio de dados na busca de um objetivo comum – a indução para uma nova maneira de se pensar a defesa do país, uma nova leitura da Política de Defesa e uma nova estratégia. Apesar disso, em seus anos iniciais o Ministério da Defesa não conseguiu – talvez melhor seja dizer *não tentou* – trazer e convencer as sociedades civil e política brasileira para o debate acerca da estrutura de defesa mais adequada ao nosso país. Por exemplo, a inadiável tarefa de fazer chegar a todos o Livro Branco, para ser lido, debatido, criticado, apoiado, entendido, e tudo o mais que for possível. Se nem mesmo o ultimamento de uma Política de Defesa Nacional moderna, factível e envolvente, aceita em todos os níveis e cumprida em todos os seus aspectos foi capaz de fazê-lo, quanto mais a formulação do dimensionamento global dos meios de defesa e as diretrizes

gerais para a integração do sistema de defesa nacional. Nessa direção, é preciso muito trabalho, muita ação, para que palavras como política e estratégia aplicadas à área de defesa tenham sentido prático, que não sejam tidas como fictícios exercícios nas cartas militares que pouco ou nenhum interesse despertam na sociedade e em seu sistema político. Sem isso, concretamente, não se chegará às tarefas que urgem ser realizadas.

Outro ponto que deve ser analisado com especial atenção com relação ao modelo de Ministério da Defesa adotado é com relação a seu Estado-Maior de Defesa (EMD), como está estruturado e quais papéis desempenha dentro da estrutura de defesa.

No caso brasileiro, o Estado-Maior de Defesa assessora o ministro da Defesa, sendo chefiado por um "oficial-general do último posto, da ativa, em sistema de rodízio entre as três Forças, nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Ministro de Estado da Defesa" (Art. 10), cabendo a este organismo "elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa" (Art. 11).[100]

Mais precisamente, ao Estado-Maior de Defesa compete:

[100] Ver Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp97.htm; consultado em 28/08/02).

> "I - formular a doutrina e o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas; II - planejar e acompanhar as operações militares de emprego combinado das Forças Armadas; III - formular a Política para o Sistema Militar de Comando e Controle; IV - formular a doutrina comum de Inteligência Operacional; V - estabelecer diretrizes para a atuação das Forças Armadas nos casos de grave perturbação da ordem pública e de apoio às ações de combate aos delitos transfronteiriços ou ambientais; VI -estabelecer diretrizes para a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com a defesa civil; e VII - planejar e acompanhar a participação das Forças Armadas em operações de manutenção da paz".[101]

Para tanto, o Estado-Maior de Defesa conta com a Subchefia de Comando e Controle/SC1 (responsável por "propor as diretrizes gerais para o Sistema Militar de Comando e Controle e supervisionar seu funcionamento"), a Subchefia de Inteligência/SC2 (que atua com a Inteligência Operacional e define "a doutrina comum de emprego das atividades de Guerra Eletrônica, Telecomunicações, Cartografia, Meteorologia e Sensoriamento Remoto como apoio à atividade de Inteligência"), a Subchefia de Operações do Estado-Maior de Defesa/SC3 (a quem cabe a "doutrina do emprego combinado das Forças Armadas" segundo as hipóteses constantes da Estratégia Militar Brasileira; "planejar e acompanhar a participação da Forças Armadas em operações de

[101] Ministério da Defesa. *Regimento Interno*. Brasília: 2000, p. 14.

manutenção da paz"; "propor diretrizes para a atuação das Forças Armadas nos casos de grave perturbação da ordem pública e de delitos transfronteiriços ou ambientais", entre outros) e a Subchefia de Logística/SC4 (que responde pela "elaboração da doutrina de emprego combinado, do planejamento e do acompanhamento das operações e de outras atividades, sob o aspecto da logística").

Posto isso, é importante assinalar que, em razão da natureza funcional e da tradição, por força de lei todos os cargos de chefia, vice-chefia e subchefias do Estado-Maior de Defesa são privativos de militares.

Vista a estrutura e os papéis do Estado-Maior de Defesa, passemos à analise de como este se saiu em seus primeiros anos de existência. Ao ponderarmos sobre as atividades do EMD no período, veremos que este empreendeu um esforço significativo no sentido de elaborar um conjunto básico de publicações que começasse a padronizar e normatizar os mais diversos temas ligados à defesa para o conjunto do Aparelho Militar.

O resultado concreto desse processo foram 11 publicações, algumas delas abordando de forma inédita matérias até então negligenciadas. A lista é a seguinte: *Manual de Comunicações para Operações Combinadas* (inédito); *Doutrina Básica para Operação dos Centros de Comando e Controle do Sistema Militar de Comando e Controle* (inédito); *Política para o Sistema Militar de Comando e Controle*

(atualização); *Política de Guerra Eletrônica de Defesa* (atualização); *Manual de Operações de Paz* (inédito); *Manual de Abreviaturas, Siglas, Símbolos e Convenções Cartográficas das Forças Armadas* (atualização); *Doutrina Básica de Comando Combinado* (inédito); *Doutrina Militar de Defesa* (inédito); *Manual de Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas* (inédito); *Manual para a Confecção de Publicações Padronizadas do Estado-Maior de Defesa* (inédito) e *Manual de Logística para Operações Combinadas* (inédito). Envolvendo diversas questões controvertidas para as Forças, tivemos com isso um importante avanço dentro da agenda de reestruturação do sistema de defesa brasileiro, sobretudo em direção ao aperfeiçoamento do emprego combinado, ainda hoje um dos pontos frágeis de nossas Forças Armadas.

O emprego combinado – e não (con)junto – é uma das premissas básicas das forças combatentes modernas. O próprio EMD vem em nosso auxílio ao assinalar que,

> "Houve época em que a simplicidade das guerras permitia que vitórias fossem obtidas pela ação de uma Força Armada atuando isoladamente (...) O estudo das últimas guerras e conflitos mostra, de forma insofismável, que apesar de bem sucedidas ações isoladas de Forças Armadas, as grandes vitórias foram alcançadas por meio de ações adequadamente integradas das forças navais, terrestres e aéreas (...)Tudo isso exige que o preparo das Forças Armadas seja baseado em capacidades, significando isto o dispor de forças militares

> capazes de atuar de forma combinada, dotadas de flexibilidade, versatilidade e mobilidade".[102]

Assim, as operações militares de grande envergadura exigem o emprego ponderável de elementos pertencentes a mais de uma Força Armada. Para tal, as Forças devem somar esforços, compatibilizar procedimentos e integrar as ações de forma a se obter maior eficiência, eficácia e efetividade na execução das operações combinadas. Não obstante, embora o objetivo inovador, os comandos combinados – quando constituídos – subordinar-se-ão diretamente ao Comandante Supremo em caso de emprego real, ou ao ministro da Defesa para fim de adestramento.

A "Operação Tapuru", ocorrida em maio de 2002, foi o coroamento desse processo. Realizada na Amazônia, contemplando essa parte do território brasileiro de dimensão simbólica tão cara ao segmento militar (que segundo o presidente Cardoso "dá sentido à missão militar"), a primeira operação de comando combinado de nossas Forças Armadas envolveu um efetivo de mais de quatro mil homens da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, operando seis navios, vinte aviões e catorze helicópteros.[103] Outras se seguiram ainda no ano de 2002 como a "Operação Maracaju" (Mato Grosso do Sul) e a "Operação Resgate" (Paraná), apesar do

[102] Ministério da Defesa. *Doutrina Básica de Comando Combinado*. Brasília: Estado-Maior de Defesa/SC3, maio de 2001, p. 15.
[103] Ministério da defesa. *Defesa Informa*. Brasília: nº 43, 17/06/02.

cancelamento da “Operação Leão II” (Espírito Santo) dado o contexto de restrição orçamentária.

O planejamento de operações combinadas, como essas, embora semelhante ao de qualquer outra operação, diferencia-se pela heterogeneidade dos processos de emprego e pelas peculiaridades técnico-profissionais das Forças componentes. Avulta, dessa maneira, a complexidade envolvida nesse tipo de exercício.

Assim, além de uma série de atividades menores, o Estado-Maior de Defesa vem cumprindo a contento sua missão. A limitação, na verdade, está em seu raio de atuação. Tímido em sua estrutura e igualmente em sua funções quando comparado a Estados-Maiores de Defesa de outros países, aqui reside o problema central do EMD brasileiro. Contudo, essa foi uma opção deliberada que acabou vencedora no jogo de correlação de forças que desenvolveu-se dentro do Grupo de Trabalho Interministerial. A Marinha, uma vez mais, saiu-se vencedora.

Em depoimento, ao abordar a questão da criação do Ministério da Defesa, o almirante Mauro César Rodrigues Pereira enfatiza:

> “O Exército queria fazer uma estrutura em que houvesse um chefe do Estado-Maior, praticamente com todos os poderes (...) No meu entender, isso era desastroso porque iríamos, simplesmente, ter o Ministério das Forças Armadas (...) Também não tem nexo no Ministério da Defesa, porque os Estados-Maiores do Exército, da

> Marinha e da Aeronáutica têm uma estrutura que não serve para um ministério (...) O Exército exagera um pouco na concentração de poder no Estado-Maior. As coisas na Marinha andam um pouco mais rápido por causa disso. Os civis e a Casa Militar também nos apoiaram".[104]

Podendo ser caracterizado como um Estado-Maior fraco, de assessoramento e não operacional – inclusive para fins de adestramento –, no Brasil ele não comanda as Forças Singulares, estando em linha com os demais comandantes de Força no interior do Conselho Militar de Defesa.

Como assinalamos, sem o Estado-Maior de Defesa subordinar e orientar as ações dos Estados-Maiores Singulares, fica difícil a explicitação para a integração dos mesmos. Desejavelmente, esse processo deveria envolver também uma forte reorientação, sob clara condução do EMD, do conteúdo ministrado nas Escolas de Comando e Estado-Maior para os fins últimos estabelecidos. Imprescindível ter em mente é que a construção dos mecanismos de reflexão e ação em defesa e segurança no contexto das organizações de defesa deve ser pensada de maneira sistêmica, e não compartimentada.

[104] Distintamente das outras Forças, que no mais das vezes designaram coronéis para as discussões sobre a criação do Ministério da Defesa, a Marinha habilmente mobilizou o melhor dos esforços de seus almirantes, Estado-Maior e técnicos, procurando maximizar vantagens, valendo-se da questão da antigüidade em questões polêmicas, minorando assim os riscos que enxergava na criação de uma estrutura demasiadamente grande que não se ativesse unicamente aos aspectos de alto nível da política militar. Cf. Mauro César Rodrigues Pereira. "A Marinha do século XXI" (Entrevista). *Revista Marítima Brasileira*: 119 (10/12), 21-38, out/dez 1999, p. 33.

Finalmente, vale recordar que há muito a ser feito e não podemos preparar Forças, reaparelhá-las e ao mesmo tempo cortar custeio e investimentos. Dessa perspectiva, julgamos relevante uma breve análise do orçamento na área militar ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso pré e pós-instituição do Ministério da Defesa. Nunca é demais lembrar, como é comum ouvir na caserna, que "Forças Armadas não se improvisam ao tropel dos cavalos inimigos".

4.9) A questão orçamentária

O orçamento de defesa no Brasil tem se apresentado no período pós-transição como uma das áreas a receber severas críticas tanto do meio militar – considerando-o decrescente e insuficiente – quanto do meio societário – comungador do senso comum que, dada a ausência de ameaças, melhor seria reorientar os gastos militares para outras prioridades –, travestido no conhecido dilema "canhão *versus* manteiga".

Em verdade, há dois grandes enfoques que procuram dar conta do processo de constituição do orçamento público geral, conhecidos como "teoria da maximização do bem-estar" e "teoria das decisões coletivas". A primeira corrente sustenta que o Estado intervém para melhorar o nível geral de satisfação e trabalha em torno de uma função de utilidade agregada, função essa que resulta da soma das necessidades dos indivíduos da

sociedade em questão. A outra corrente defende que é pouco relevante trabalhar com uma função de utilidade agregada, que o importante é entender que o orçamento é o resultado de um conjunto de forças políticas e das inter-relações que entre elas se estabelecem, eventualmente secundado por pressões de grupos sociais que interferem no processo político mais amplo.[105]

Consideramos a "teoria das decisões coletivas" a mais apropriada para a análise do processo orçamentário brasileiro, lembrando que em nosso país o mesmo é apenas autorizativo e não impositivo como ocorre em diversas outras nações. Assim, sua própria execução segue a lógica da pressão (ou ausência dela) do conjunto das forças políticas.

Como já destacamos anteriormente, não empreenderemos aqui uma análise exaustiva, senão que procuraremos indicações de como se comportou a questão orçamentária no segmento de defesa durante os dois períodos de governo Cardoso, pré e pós-instituição do Ministério da Defesa.

Para tanto, distintamente de outras possibilidades de análise, como orçamento *vis-à-vis* o Produto Interno Bruto (PIB), comparativamente à população ou ainda de países de mesma tradição ibérica, optamos pela

[105] Cf. Paul Breckhin. *Toward a Framework for a Budget Law for Economies*. New York: New York University Press, 1997, p. 9 e sgs. Obviamente que esse debate é muito mais amplo do que o aqui apresentado. A esse respeito vale mencionar James M. Buchanan e Gordon Telex (Eds.). *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: Michigan University Press, 1969; Ignacio Cosidó Gutiérrez. *El gasto militar: el presupuesto de defensa en España (1982-1992)*. Madrid: Eudema, 1986; Jeremy J. Richardson (Ed.). *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 1993, além de Humberto Petrei. *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

alternativa de cotejar os orçamentos à luz da nova estrutura orçamentária, ou seja, agregados segundo os Grupos de Despesa não-atualizados monetariamente.[106]

Os dados apresentados na Tabela 1 foram disponibilizados seguindo as seguintes rubricas: *Lei* (previsto na Lei Orçamentária Anual/LOA aprovada pelo Legislativo); *Crédito* (envolvendo a complementação e/ou supressão de despesas por determinação do Executivo); *Lei* + *Créditos*; *Empenhado* (volume monetário autorizado a ser gasto) e *Executado* (volume monetário efetivamente gasto). Já as alíneas foram divididas em *Total*, *Pessoal e Encargos Sociais* e *Investimentos*.

A partir do ano 1995 foi adotado, independentemente do montante dos gastos, o índice 100 para auxiliar comparativamente a evolução nos anos seguintes. Logo, quando o número é maior do que 100 temos acréscimo no volume de gastos referido ao período imediatamente anterior e, inversamente, um decréscimo quando ocorre o contrário e o índice fica abaixo de 100. Vejamos os dados.

[106] Apesar de nossa análise aqui compreender o período 1995-2002, nesse ínterim não assistimos a grandes variações inflacionárias, sobretudo fruto da implantação do Plano Real em meados de 1994, que debelou o processo de “super-inflação” que marcou a economia brasileira durante quase vinte anos.

TABELA 1 – GASTOS COM DEFESA POR GRUPOS DE DESPESA (EXPRESSO EM REAIS)

	1995									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	11.785.704.722	100,0	4.855.440.536	100,0	16.641.145.258	100,0	13.276.531.460	100,0	13.276.531.460	100,0
Pessoal	5.719.345.777	100,0	3.923.054.236	100,0	9.642.400.013	100,0	9.413.123.804	100,0	9.413.123.804	100,0
Invest.	2.372.803.276	100,0	431.279.246	100,0	2.804.082.522	100,0	1.099.332.791	100,0	1.099.332.791	100,0

	1996									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	14.905.641.655	126,5	863.107.962	17,8	15.768.749.617	94,8	14.145.531.795	106,5	14.145.357.611	106,5
Pessoal	10.464.923.182	182,9	95.805.874	2,5	10.560.729.056	109,5	10.513.570.544	111,7	10.513.570.544	111,7
Invest.	1.283.440.419	54,1	369.538.988	85,7	1.652.979.407	58,9	984.279.322	89,5	984.229.327	89,5

	1997									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	15.937.137.164	106,9	249.446.551	28,9	16.186.583.715	102,6	15.020.576.748	106,2	15.020.134.296	106,2
Pessoal	11.645.355.971	111,3	-273.111.697	-285,0	11.372.244.274	107,7	11.266.450.400	107,1	11.266.449.690	107,1
Invest.	1.041.144.045	81,1	178.813.803	48,4	1.219.957.848	73,8	888.241.664	90,2	888.216.863	90,2

	1998									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	15.674.674.600	98,4	2.027.661.041	812,8	17.702.335.641	109,4	16.664.251.637	110,9	16.662.706.709	110,9
Pessoal	11.274.632.022	96,8	1.479.636.210	5417,6	12.754.268.232	112,15	12.757.209.893	113,2	12.757.191.909	113,2
Invest.	1.062.598.261	102,0	323.420.202	180,9	1.386.018.463	113,6	1.021.652.525	115,0	1.021.364.429	115,0

	1999									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	17.546.155.978	111,9	1.391.080.478	68,6	18.937.236.456	107,0	17.869.113.403	107,2	17.869.113.403	107,2
Pessoal	12.808.743.778	113,6	374.857.038	25,3	13.183.600.816	103,4	13.210.835.436	103,6	13.210.835.436	103,6
Invest.	703.469.038	66,2	257.499.923	79,6	960.968.961	69,3	797.536.392	78,1	797.536.392	78,1

	2000									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	19.440.143.963	110,8	2.290.998.035	164,7	21.731.141.998	114,8	20.754.679.222	116,1	20.754.679.222	116,1
Pessoal	13.995.991.763	109,3	1.182.421.279	315,4	15.178.413.042	115,1	15.120.653.720	114,4	15.120.653.720	114,4
Invest.	1.177.118.351	167,3	664.289.287	258,0	1.841.407.638	191,6	1.729.733.754	216,9	1.729.733.754	216,9

	2001									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	20.168.126.084	103,8	5.317.574.351	232,1	25.485.700.435	117,3	25.555.905.912	123,1	25.555.905.912	123,1
Pessoal	14.598.085.798	104,3	4.148.836.759	350,9	18.746.922.557	123,5	18.725.111.197	123,9	18.725.111.197	123,9
Invest.	1.435.326.842	121,9	495.194.496	74,5	1.930.521.338	104,8	1.958.237.418	113,2	1.958.237.418	113,2

	2002									
	Lei (R$)	%	Crédito (R$)	%	Lei+Crédito (R$)	%	Empenhado (R$)	%	Executado (R$)	%
Total	26.205.558.550	129,9	2.798.520.524	52,6	29.004.079.074	113,8	28.223.588.436	110,4	28.223.588.436	110,4
Pessoal	19.327.555.622	132,4	1.946.637.147	46,9	21.274.192.769	113,5	21.333.992.748	113,9	21.333.992.748	113,9
Invest.	1.665.840.307	116,1	451.533.953	91,2	2.117.374.260	109,7	1.694.116.988	86,5	1.694.116.988	86,5

Fonte: Divisão de Orçamento e Finanças (DIOFI) do Ministério da Defesa.

Os números são bastante sugestivos e permitem-nos tirar algumas conclusões deles. Antes de qualquer coisa, numa performance invejável a qualquer ministério civil ou que não contenha militares (pós-criação do Ministério da Defesa), todos os valores empenhados foram liquidados, ou seja, executados.[107]

É possível observar um padrão linear e crescente nos gastos relativos a *Pessoal e Encargos Sociais* ao longo dos oito anos do presidente Fernando Henrique, comprometendo uma parcela considerável do orçamento da defesa (sempre acima de 70%, tendo como teto o ano de 1998, onde atingiu 76,5%) para o pagamento de seus recursos humanos (*pessoal e encargos sociais*). Interessante notar é que, após a transformação dos militares em carreira típica de Estado e a criação do Ministério da Defesa, os números sugerem uma crescente pressão por parte dos quartéis por aumento salarial, que reflete-se nos crescentes créditos suplementares do Executivo não previstos pelo Congresso na discussão do Orçamento Geral da União.

Após quedas sucessivas ao longo do primeiro mandato de Cardoso – inclusive em valores absolutos, sem considerar a inflação no período –, os *Investimentos* assistiram a uma reversão às vésperas da criação do Ministério da Defesa. Com o mesmo implantado e desde o envio

[107] Isso em partes pode ser explicado pelo desempenho das competentes Assessorias Parlamentares das Forças Armadas, estranhamente mantidas após a criação do Ministério da Defesa, que igualmente conta com sua Assessoria Parlamentar. Para ver a questão da execução orçamentária em relação a outros Ministérios, sugiro Hélio Tollini. "O Orçamento no Brasil e o desenvolvimento da cultura de avaliação". *Cadernos ENAP*: 37, 1-46, 2002.

da primeira peça orçamentária elaborada sob seu auspício contemplando o ano de 2000, teríamos um crescimento vertiginoso dos recursos destinados à preparação do músculo militar do Estado.

Interessa reter que a despeito de a defesa ser considerada como um dos exemplos mais representativos de bem público, ainda que de uma categoria peculiar com qualidades que lhe são próprias e exclusivas e cujas "produção" e "consumo" se realizam de forma conjunta por toda a sociedade, impera ainda hoje no Brasil um divórcio entre a sociedade civil e a militar. Com isso, queremos destacar que os recursos designados para a defesa em nosso país são decididos não a partir de uma pressão da sociedade, cabendo ao sistema político a decisão última acerca dessa questão.

De um modo geral, vale notar que, diferentemente do que é possível verificar até a instituição da nova estrutura de defesa, onde os valores da rubrica *Lei* (ou seja, autorizados pelo Congresso Nacional) tendiam a ficar próximos do montante *Executado* – algumas vezes até mesmo abaixo como em 1996 e 1997 –, com o Ministério da Defesa em pleno funcionamento o *Executado* ultrapassou substancialmente o definido pela *Lei*, o que mostra que essa suplementação de crédito ocorreu via Palácio do Planalto.

Posto isso, é possível inferir que, não obstante o descontentamento no meio militar advindo da criação do Ministério da Defesa, este tem atuado de forma bastante positiva para as Forças,

garantindo recursos crescentes e mostrando o vigor da nova estrutura civil reforçada pela velha influência militar.

Um conhecido estrategista militar chinês já escrevia, há mais de dois mil anos:

> "Não negligencies nada do que pode contribuir para a disciplina, a saúde e a segurança de teus soldados. Zela para que suas armas estejam sempre em bom estado. Faz com que os víveres sejam saudáveis e abundantes. Se as tropas estiverem mal armadas, se os víveres escassearem, e se não tiveres previamente todos os suprimentos necessários, dificilmente vencerás".[108]

Apesar do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, que recebeu o nome de "Avança Brasil", dedicar entre os trinta e sete objetivos elencados três com respeito à área externa, nenhum desses itens consta como sendo estratégico, nem mesmo o que se refere à "garantia da defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento".[109] Sem embargo, a advertência de Sun-Tzu tem sido razoavelmente atendida, ainda que abaixo das expectativas e desejos do meio militar.

Como procuramos apontar até aqui, a estruturação dos ambientes orçamentários mostra que mais recursos para as Forças Armadas não significam avanço no padrão das relações civis-militares como um todo. Ao Ministério da Defesa, descontadas a falta de interlocução para com a

[108] Sun Tzu. *A arte da guerra*. Porto Alegre: LP&M, 2001, pp. 72-3.

sociedade e a definição de Políticas Setoriais congruentes com o desejado efetivamente pelo país, tem cabido um secundário papel de consolidação da peça orçamentária, aparando algumas poucas arestas para a não-extrapolação do teto em pontos previamente definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO (que precede a LOA).[110]

Tal situação não é nova, já existindo antes da criação do Ministério da Defesa. O episódio da compra dos aviões A-4 Skyhawk é emblemática a esse respeito. Como já referenciamos de passagem, graças ao Decreto 55.627 de 26 de janeiro de 1965, à Marinha foi vetada a operação de aviões de asa fixa sendo permitido apenas pilotar aviões de asas rotativas (helicópteros). Os aviões P-16 Tracker nucleados no então navio-aeródromo Minas Gerais eram operados pela Força Aérea Brasileira. Contudo, desde 1994, logo, antes da aquisição dos A-4, pilotos da Marinha começaram a ser treinados na Argentina e no Uruguai.[111]

Paralelamente, a Força Aérea Brasileira vivia a maior crise de sua história com relação aos meios de defesa aéreos, com aproximadamente

---

[109] Ministério do Planejamento. *Plano Prurianual (PPA) 2000-2003 "Avança Brasil"*. Brasília: mimeo, 1999 (http://www.abrasil.gov.br/anexos/estrateg/index.htm; consultado em 27/04/2005).

[110] Uma interessante incursão nesse ponto pode ser conferida em João Henrique Pederiva. "A Defesa Brasileira e o Orçamento". *Security and Defense Studies Review*: 114-134, Fall 2004 (http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pederiva_article-edited.pdf; consultado em 16/08/2005).

[111] Conforme manifestação do então ministro da Marinha, "desde aquela época em que houve a disputa em relação à aviação embarcada, no governo Castelo Branco, a Força Aérea não permitia nem que o oficial de marinha tirasse brevê de piloto de aviação civil". Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, p. 284.

metade de sua esquadrilha no chão sem condições de levantar vôo.[112] Isso levava, concretamente, a uma baixa priorização da aviação naval dentro da Doutrina de Poder Aeroespacial Unificado.[113]

Destacado personagem do período em tela, o ministro da Marinha, Mauro César Rodrigues Pereira, uma vez mais manobrou para atingir seus intentos: no caso, a volta da possibilidade da Força Naval operar de maneira própria sua aviação embarcada. Para tanto, nas palavras do presidente Cardoso,

> "*O ministro Mauro César – ele era muito competente – fez lá uma manobra e comprou aviões no Kuwait com dinheiro próprio*. Então aquilo criou um espinho grande e a coisa poderia encrespar, pois o Comando da Aeronáutica [Ministério, à época] estava muito descontente com a história dos aviões que haviam sido comprados um pouco atropeladamente".[114]

O problema não estava só na compra de vinte e três aviões obsoletos projetados na década de 1950, mas na forma como foi feita. Num claro exemplo de ausência de direção política por parte do poder civil, a definição da compra dos A-4 Skyhawk pelo ministro da Marinha –

[112] Entrevista concedida ao autor pelo tenente-brigadeiro-do-ar Carlos de Almeida Baptista, comandante da Aeronáutica, em 26 de julho de 2002.

[113] Para o ministro da Aeronáutica, Lélio Viana Lôbo, "era preciso muito dinheiro para atender à Marinha, e voltou o problema da prioridade (...) Não há como dizer que a prioridade da soberania do espaço aéreo é menor do que a de atender a uma esquadra que possa executar operações muito distante de nossas águas de interesse". Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, p. 242.

apresentada como fato consumado ao Comandante Supremo das Forças Armadas – exigia sua clara exoneração e a suspensão do processo de compra.[115] Esse acontecimento serve para ilustrar de maneira cabal quão longe estávamos de um controle civil democrático capaz de orientar o preparo militar no cenário imediatamente anterior à criação do Ministério da Defesa. Teria algo mudado com a instituição da nova estrutura e a transformação dos antigos Ministérios em Comandos? Vejamos.

Analisando a mesma Força, era sobejamente sabido o grau de obsolescência do porta-aviões Minas Gerais – capitânia da esquadra brasileira –, utilizado na II Guerra Mundial e adquirido no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), e a inadequação do mesmo para a operação dos caças de interceptação e ataque recentemente adquiridos.

Ressalvado isso, em setembro de 2000 assistiríamos à compra, pela Marinha, por US$ 12 milhões, de um novo navio-aeródromo que estava sendo colocado na reserva naval francesa. Batizado de "São Paulo" (ex-Foch), a belonave diferia substancialmente da anterior representando agora 32.000 toneladas de "diplomacia" em contraste às 20.000 toneladas anteriores e desenvolvendo uma velocidade de até 32 nós ante os 21 do Minas Gerais.[116]

---

[114] Grifo nosso. Ver Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, p. 438.

[115] Antes pelo contrário, o ponto alto de todo esse processo foi a assinatura pelo presidente Fernando Henrique Cardoso do Decreto n° 2.538, em 8 de abril de 1998, autorizando a Marinha do Brasil a operar e manter aviões e helicópteros e dando outras providências (https://www.planalto.gov.br/; consultado em 13/04/2004).

[116] Para detalhes ver http://geocities.yahoo.com.br/spportaavioesbel/brasilsp.htm (consultado em 26/08/2004).

Aqui, já com a Política de Defesa Nacional em vigor, defendendo a implementação de uma linha "voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção",[117] fica difícil de entender a aquisição de um meio ostensivamente ofensivo e de projeção de poder como um navio-aeródromo.[118] Não só: faltou o debate informado com a sociedade (política e civil) em sentido lato.

A compra se coaduna com os *Objetivos* e a *Orientação Estratégica* definidos pela Política de Defesa Nacional? É plausível a definição de reequipamento das Forças com argumentos do tipo "o preço era uma bagatela, não podíamos perder"?[119] Como o ministro da Defesa se comportou ao longo do processo? Bases aéreas ao longo da costa não responderiam melhor aos imperativos da aviação naval do que o embate com outros porta-aviões de até 100.000 toneladas? Esse investimento é bom ou ruim para o país? Qual sua prioridade? Como os países vizinhos percebem a questão? Em que medida a aquisição está em consonância com uma política de emprego combinado? Mais do que buscar respostas a tais perguntas, queremos tão somente frisar a persistência de traços de autonomia castrense em todo o processo que apontam para a existência de políticas setoriais em dissonância com a política norteadora, a saber, a Política de Defesa Nacional.

---

[117] *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996, p. 4.
[118] "Marinha não tem do que reclamar", *Jornal do Brasil*, 12/10/00 e Antonio Carlos Pereira. "Quem é o inimigo?". *O Estado de S. Paulo*, 15/10/00.
[119] " 'Foi negócio de ocasião', diz comandante", *O Globo*, 29/09/00.

Nunca é demais lembrar que o elemento precipitador da inédita PDN lançada em fins de 1996 havia sido justamente o embate advindo de políticas setoriais incoerentes em torno da questão-símbolo da aviação embarcada. Aquela querela, conforme admitiu *a posteriori* uma alta autoridade da caserna, se devia ao fato de que

> "Cada Força tinha sua própria 'política de defesa nacional', e isso não era bom. Foi em decorrência disso que começou o trabalho que culminou, em 1996, com a aprovação da Política de Defesa Nacional pelo presidente da República. Foi uma tentativa de colocar uma certa base comum no processo".[120]

Tentativa inglória pelo que pudemos notar. Apesar disso, voltando à questão orçamentária mais ampla, é possível afirmar que as queixas por mais recursos por parte do Ministério da Defesa têm encontrado ressonância no Legislativo. Isso se deve a uma compensação para calar o descontentamento existente no seio militar ou é fruto de uma nova cultura estratégica talvez em formação? À resposta a essa pergunta nos dedicaremos a seguir.

[120] O mesmo entendimento é compartilhado pelo presidente Fernando Henrique. Ver Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. *Op. cit.*, 2001, p. 241 e Eliézer Rizzo de Oliveira. *Op. cit.*, 2005, pp. 438-9.

4.10) Uma nova cultura estratégica? O caso do Legislativo e as "matérias militares"

Até recentemente, a ausência de um Ministério da Defesa sob controle civil, a falta quase absoluta de participação do Congresso e dos partidos na análise rotineira das questões de defesa, para não nos estendermos na lista e nos fixarmos em alguns pontos nodais, denotavam que quase não existiam, no nível do aparelho de Estado e mesmo da própria sociedade política, civis especializados em assuntos militares que não os funcionários diretos dos Ministérios dirigidos por militares. O sucesso militar na manutenção de suas prerrogativas nessa área então apontava e retroalimentava, de maneira imediata, para a competência "superior" dos militares ante ao total desconhecimento dos civis em questões de defesa, estratégia e técnicas que comporiam o mundo das armas. Isso tornava difícil a criação de um modelo eficaz de controle civil, quanto mais democrático.

Já analisamos e destacamos a importância que a criação do Ministério da Defesa representou e o signo de mudanças, ainda que muitas vezes não na velocidade desejada, que todo esse processo traz em seu bojo. Em países de novas democracias, como o caso brasileiro, esperava-se que a transição de um regime autoritário para um regime democrático resultasse em um novo perfil do Parlamento, em que este saísse das sombras do período anterior e assumisse a proeminência requerida sobre as mais diversas matérias, como pressupõe o novo adjetivo democrático. No entanto,

a questão é muito mais complexa do que à primeira vista possa parecer e, ao analisarmos a relação entre o Legislativo e as questões de defesa, esta assume contornos menos claros e mais preocupantes.

Desde a clássica formulação da separação de poderes empreendida por Montesquieu ainda no século XVIII, tornou-se comum o entendimento dessa separação a partir de dois princípios simples: um primeiro visando a questão da especialização de tarefas e o outro contemplando o primado da independência.[121] Contemporaneamente, esse sistema tem aparecido na literatura sob o princípio geral de um sistema de freios e contrapesos (*check and balance*), a fim de evitar que um dos poderes se sobrepuje sobre os demais.

No quadro brasileiro pós-autoritário, a nova Constituição de 1988 conferiu ao Parlamento nacional amplos instrumentos para o exercício da atividade legislativa, em grande medida procurando retomar suas prerrogativas usurpadas no período de exceção (1964-1985) e paralelamente elaborada sob o signo da instauração de regime parlamentarista (que devido a uma manobra presidencial de última hora acabou não vingando).[122] Desse modo,

> "O Congresso brasileiro tem uma gama bastante ampla de mecanismos formais para o exercício de sua função de

[121] Montesquieu. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
[122] Anna Cândida da Cunha Ferraz. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 22-3.

> fiscalização, prevista na Constituição (...) Além disso, o Congresso brasileiro desenvolveu uma impressionante estrutura organizacional e de informações para apoiar suas funções legislativa e de fiscalização (...) Os melhoramentos na estrutura organizacional incluem maior número e maior especialização do pessoal contratado para apoio técnico nas assessorias de ambas as Casas do Legislativo. Além disso, o apoio organizacional hoje prestado no Congresso é predominantemente ligado ao trabalho das Comissões, ao contrário da ênfase anterior na assistência individual aos congressistas".[123]

Precisamente sobre a análise das Comissões, mais especificamente sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, recairá nossa análise, haja vista que a mesma Comissão no Senado tende a atuar quase que exclusivamente no campo das relações internacionais, sancionando a nomeação de embaixadores, apreciando matérias referentes a comércio exterior, assuntos ligados a organismos multilaterais etc.[124]

Muitas vezes o Legislativo brasileiro tem sido criticado por uma postura de morosidade e de fraqueza ante os interesses do Executivo. Contudo, é preciso cuidado com essa visão. Sem entrar no mérito da

[123] Argelina Cheibub Figueiredo. "Instituições e Política no Controle do Executivo". *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 44 (4), 689-727, 2001, p. 708.

produção legislativa, só para ilustrar, no período 1982-1992 as duas Casas votaram nada menos do que uma média anual de quatro mil Projetos.[125] Quanto à subserviência ao Executivo, essa imagem decorre mais das características do sistema político brasileiro e da fraca postura pró-ativa dos congressistas do que qualquer limitação de ordem técnica-política-jurídica. Com a parcial exceção das Medidas Provisórias vindas do Executivo – instrumento legislativo de duração restrita –, o Congresso permanece como o *locus* decisivo no processo legislativo ordinário.[126]

Na interação mais ampla do Aparelho Militar com o sistema político, o Legislativo tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada, apenas dizendo *sim* ou *não* às demandas orçamentárias oriundas das Forças Armadas, ao invés de se perguntar *por quê* e *para quê*, como lhe competiria.

Nos últimos anos no Brasil temos assistido à consolidação de um padrão onde, vale citar novamente, a despeito das faculdades que detém,

---

[124] Cf. Artigo 103 do *Regimento Interno do Senado Federal.* Brasília: 1989 (http://www.senado.gov.br/legis/navega/ponte.cfm?Ender=http://www.senado.gov.br/bdtexttual/regSF/httoc.htm; consultado em 17/04/03).

[125] Marcelo V. Paiva. "Assessoramento do poder legislativo – experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira". *In:* Alzira Alves de Abreu e Jose Luciano de Mattos Dias (Orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

[126] Para uma recente abordagem do funcionamento do sistema brasileiro, ver os trabalhos de Scott P. Mainwaring. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil.* Porto Alegre e Rio de Janeiro: Mercado Aberto e Editora FGV, 2001; Fabiano Santos. "Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada". *Dados (Revista de Ciências Sociais):* 43 (4), 637-669, 2000; Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999; além Edson de Oliveira Nunes. *A gramática política do Brasil.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

> "O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isso, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas. Em conseqüência, verifica-se uma diminuição na capacidade do Congresso, enquanto contrapeso institucional e mecanismo de controle das ações do Estado, com efeitos sobre a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos".[127]

Isso, contudo, é fruto mais da inépcia do Congresso em fazer valer suas prerrogativas do que de um problema da organização de nosso sistema político. É fato que o sistema eleitoral brasileiro estimula a adoção pelos parlamentares de posturas independentes e individuais, desvinculadas de orientação partidária e, na outra via, o Executivo atua no sentido de fazer valer sua agenda legislativa oferecendo vantagens e benefícios a seus aliados.[128] Não obstante, o aviltamento das atividades legislativas no Brasil, tão fundamentais para a existência de um regime democrático vigoroso, decorre antes de mais nada do cálculo político levado a cabo pelos parlamentares que acaba prevalecendo.

---

[127] Cf. Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi e Ana Luiza Valente. *Op.cit.,* 1999, pp. 51-2

[128] Uma sucinta descrição do funcionamento das relações Legislativo-Executivo nos últimos anos no Brasil, particularmente cobrindo o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pode ser conferida em Helena Chagas, "Relações Executivo-Legislativo". *In*: Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo (Orgs.). *Op. cit.*, 2002.

A articulação das relações e vinculações entre sistema político – particularmente o Legislativo –, Forças Armadas e sociedade, é central para mensurarmos o grau de democratização das instituições. O fracasso ou a perda de iniciativa civil nas esferas referentes à temática militar, resultam na perda efetiva de controle sobre esse fundamental instrumento de força do Estado que são as Forças Armadas.

A Constituição de 1988 manteve o Poder Legislativo organizado em torno do Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Esse sistema bicameral composto de 513 deputados oriundos de vinte e sete entes federados (Estados e Distrito Federal) e 81 senadores (três por Estado/Distrito Federal, independentemente de sua população), em linhas gerais confere à Câmara a primazia como instância deliberativa e atribui ao Senado a função de revisor dos projetos aprovados pela Câmara Baixa.

A análise que aqui nos interessa das atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados – uma dentre as 18 Comissões Permanentes atualmente existentes nessa Casa –, dá-se a partir da designação destas como “co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar”. Adicionalmente, a importância das Comissões decorre de que, “antes da deliberação em Plenário, (...) [é necessário haver] manifestação das

Comissões competentes para estudo da matéria, exceto quando se tratar de requerimento".[129]

Assim, como especialistas já assinalaram,

> "A organização dos trabalhos legislativos em um sistema de comissões é aplicação imediata do princípio da divisão e especialização do trabalho à atividade legislativa. A Casa aufere ganhos ao organizar seus trabalhos dessa maneira. Em primeiro lugar, o trabalho é dividido e se pode apreciar um número bem maior de projetos, uma vez que cada parlamentar tem assento em uma e apenas uma comissão, o que permite que eles funcionem paralelamente, em vários 'miniplenários'. Além disso, ao diminuir o número de participantes, espera-se obter uma comunicação mais densa, aberta, menos formalizada e em grupos menores. Espera-se, ainda, a maior especialização dos membros, que passam a se dedicar exclusivamente a uma área".[130]

A composição numérica e partidária das Comissões, definidas no início dos trabalhos das 1ª e 3ª Sessões Legislativas de cada Legislatura, ocorre com a indicação de membros titulares e suplentes para os respectivos postos. Não há nenhum impeditivo regimental quanto ao tempo de permanência de um parlamentar em uma dada Comissão, o que em tese

[129] Cf. Artigos 22 (I) e 132 (IV; § 1º) do *Regime Interno da Câmara dos Deputados.* Brasília: 1989 (http://www.camara.gov.br/Internet/Regimento/default.asp; consultado em 14/04/03).
[130] Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal". *Cadernos de Pesquisa Cebrap*: 5, 1-89, 1996, p. 37.

tende a representar um ganho qualitativo no interior desta, como apontado acima.

No processo legislativo nacional, apesar do indelével peso das Comissões em todo o processo de tramitação das propostas, a palavra final, como não poderia deixar de ser, cabe ao plenário que, em última instância, mantém sua prerrogativa decisória sobre toda e qualquer questão interposta pelos parlamentares.

Apesar de imperar no interior da Casa de Leis o princípio régio da proporcionalidade, o que formalmente garantiria aos maiores partidos (via de regra, do *establishment*) a presidência das Comissões, diversos acordos são feitos no interior do Congresso a fim de se assegurar a participação de pequenos e médios partidos à testa de algumas Comissões, notadamente as consideradas menos importantes e que conferem menor projeção ao exercício da atividade parlamentar. Nessa direção, apenas para exemplificar, a presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional a que nos dedicaremos a seguir, antes do início da nova Legislatura de 2003, foi ocupada pelo deputado federal Aldo Rebelo, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), cuja representação era de 7 deputados, ou seja, pouco mais de 1% da composição total da Câmara dos Deputados.

O importante avanço da institucionalização do sistema político brasileiro e seu braço Legislativo não pode eclipsar que tal realidade não encontra paralelo ante as expectativas da sociedade. Em recorrentes pesquisas de opinião, a imagem dos políticos e particularmente do

Congresso Nacional tem aparecido como a de menor credibilidade quando comparada àquela apresentada por instituições como a Igreja, a Polícia, as ONGs e até mesmo as Forças Armadas, maculadas pela questão do abuso aos direitos humanos em um passado não longínquo.[131] Esse baixo grau de legitimidade, em boa medida reflexo das frustrações do período pós-autoritário em resolver as imensas demandas sociais que ainda marcam o cenário brasileiro, ainda está à espera de um melhor equacionamento que gere uma sinergia mais forte entre a sociedade civil e sua sociedade política.[132]

Como não poderia deixar de ser, esses problemas existentes no Legislativo brasileiro acabam por redundar na falta de institucionalização para uma agenda democrática nas amplas áreas de segurança e defesa.

A atual Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados é resultado da fusão de duas Comissões anteriormente separadas, no caso, a Comissão de Relações Exteriores e a Comissão de Defesa Nacional. A dificuldade em se preencher os cargos desta última – lembrando que cada parlamentar só pode ter assento como titular em uma única Comissão – fez com que os parlamentares abrissem num primeiro momento uma exceção, permitindo que os deputados membros da Comissão de Defesa Nacional pudessem fazer parte de uma segunda

[131] Cf. o levantamento sobre a credibilidade das principais instituições brasileiras em http://www.ibope.com.br/opp/inst/02zed/opp/index.htm (consultado em 23/09/04).
[132] Ver, sobre esse ponto, os instigantes trabalhos de Olavo Brasil de Lima Jr. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997, e de

Comissão. Mais à frente, dando-se conta do equívoco que tal posicionamento acarretava e procurando valorizar institucionalmente o tema defesa nacional na Casa, os legisladores optaram por resgatar a norma de um deputado/uma Comissão e por fundi-la com a Comissão de Relações Exteriores, haja vista que, em tese, ambas tratavam de assuntos afins.

A letargia que atinge a sociedade brasileira com respeito à temática de defesa, decorrente de mais de um século sem guerras com seus vizinhos e da percepção de ausência de contendores a seu poder militar no cenário sul-americano, associada ao monopólio estabelecido pelas Forças Armadas durante o período autoritário nessa área, acabou por "contaminar" o Congresso e a assunção que este deveria ter sobre o trato das questões de defesa em nosso país.

Tem sido relativamente comum entre os estudiosos da temática militar no Brasil o correto apontamento de que

> "Atualmente, tanto a Câmara quanto o Senado ainda não criaram as condições propícias para a apresentação de políticas consistentes para a Defesa. Os motivos são variados e dizem respeito à ausência de um debate articulado, de escassos estudos legislativos relativos ao tema, pelo reduzido *status* de pertencer às Comissões de Defesa, mas evidencia que também a sociedade como um todo descura da questão".[133]

Jairo Marconi Nicolau. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro.* Rio de Janeiro: Editora FVG, 1996.

[133] Samuel Alves Soares. *Op. cit.*, 2000, p. 145.

Entre o rol de competências da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional estão:

> "a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
>
> b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
>
> c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
>
> d) direito internacional público, ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
>
> e) autorização para o Presidente ou Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional;
>
> f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; segurança pública e seus órgãos institucionais;
>
> g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar, serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
>
> h) assuntos atinentes à faixa de fronteiras e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
>
> i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;

> j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
>
> l) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes;
>
> m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático".[134]

Como é possível depreender da passagem anterior, a Comissão tem um leque bastante amplo de atribuições. Contudo, na parte específica referente à defesa nacional, a assessoria da Comissão se ressente de quadros civis próprios, com os militares ocupando importantes postos no circuito.[135] Ora, fica difícil falarmos em controle civil democrático dos militares quando não se usa ou não há *expertise* civil nesse campo. Tal característica não chega a ser uma particularidade do sistema brasileiro.

O déficit congressual em fiscalizar políticas e orçamentos de defesa (no caso brasileiro, apenas autorizativo), participar da promoção de oficiais e outras decisões-chaves, atuar no acompanhamento das Forças Armadas em graves casos de comoção interna etc, tem sido um traço singular dos Legislativos latino-americanos.[136] Todavia, valer-se das

---

[134] Cf. Artigo 32 (XI) do *Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: 1989* (http://www.camara.gov.br/Internet/Regimento/default.asp; consultado em 11/04/03).

[135] A eficaz atuação dos militares via Assessoria Parlamentar – com pessoal próprio (assessores e corpo de apoio), tarefas específicas e autonomia funcional – no novo quadro de revalorização da atividade legislativa no período pós-autoritário, foi analisada por Arthur Trindade Maranhão Costa, em "O Lobby Militar: um novo padrão de interações entre políticos e militares". *Premissas*: 19-20. 73-98. 1999.

[136] Ver Carlos Basombrio Iglesias. "Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación". *In:* Rut

competentes assessorias parlamentares militares como tem ocorrido no caso brasileiro apenas agrava os problemas acima elencados.

Posto isso, nossa perspectiva não se coaduna com o otimismo exacerbado de alguns analistas como Wendy Hunter, que enxerga uma constante erosão do poder militar (chegando a afirmar que os militares brasileiros são "tigres de papel") e vê na nova dinâmica democrática um quadro onde os gastos com defesa têm diminuído sensivelmente a partir da vontade definida pelo Legislativo.[137]

Feita essa ressalva, por paradoxal que possa parecer, as próprias Forças Armadas se ressentem de uma presença mais orgânica do Legislativo. Em documento elaborado pelo Gabinete do Ministro do Exército pouco antes da virada para o século XXI, lemos que

> "O congresso nacional deve ser peça fundamental na formulação da Política de Defesa e na elaboração de estratégias nacionais. Não pode perceber as questões de defesa com indiferença, posto que são vitais para a Nação. A despeito da importância que representa para o País, poucos são os parlamentos que se empenham em tratar do assunto".

Diamint (Ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoameriano, 1999, p. 128 e sgs.

[137] Cf., entre outros, Wendy Hunter. *Op. cit.*, 1997, pp. 104-5, e na mesma linha Scott Tollefson, *Op. cit.*, September 1995.

Em decorrência, ainda segundo o mesmo relatório, temos a seguinte situação:

> "Quando não são discutidos os negócios militares e de defesa com a profundidade e extensão desejáveis e quando não são examinadas as razões e as conseqüências políticas e estratégicas das medidas relacionadas ao seu preparo e emprego, dificulta-se a implantação e a consolidação de uma eficaz Política de Defesa Nacional (...) A falta de uma Política de Defesa Nacional eficaz pode levar cada uma das três Forças a definir as próprias estratégias, a partir de diretrizes políticas que inferem segundo seus particulares entendimentos da realidade nacional e da inserção do País no mundo".

Como se isso não bastasse, esse mesmo rico texto, com uma clareza poucas vezes vista em documentos militares oficiais, vaticina:

> "Os planejamentos espontâneos de cada Força poderão não combinar ou não estar integrados. Poderão, mesmo, produzir incompatibilidades. Em tempo de paz, tal desencontro poderá causar dificuldades, e, numa emergência, levar a uma catástrofe".[138]

Numa iniciativa inédita da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara, seu presidente promoveu no ano de 2002 –

[138] Ver *O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional* (Assessoria Parlamentar). Brasília: Ministério do Exército (Gabinete do Ministro), s/d, pp. 6-7.

com a participação de acadêmicos, ministros, militares e personalidades do mundo civil – a importante experiência de realização de um Seminário intitulado "Política de Defesa para o Século XXI". Ainda é cedo para poder afirmar, mas tal atitude pode se configurar como a saída do limbo a que os temas de defesa historicamente têm sido relegados no Brasil. Em suas palavras de encerramento, o deputado-presidente da Comissão, Aldo Rebelo, se penitenciava reiterando que "no dia-a-dia a Comissão tem muito mais solicitações da área de política externa, uma vez que votamos permanentemente acordos e tratados referentes à cooperação comercial, científica, tecnológica e cultural. Já na área de política de defesa, temos agenda menos intensa",[139] reforçando a importância ímpar da realização de tal empresa.

Uma breve análise dos dados referentes ao período compreendido entre a promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 1997 indica que, dos 203 Projetos de Lei analisados no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, apenas 14 diziam respeito a temas de defesa nacional propriamente ditos. Desses, 7 tiveram origem na Câmara, 6 no Executivo e 1 no Senado.[140] Nesse contexto é que foi anunciada a todo o país a importante e inédita proposição de uma Política de Defesa Nacional em fins de 1996, contudo

[139] Aldo Rebelo, "Encerramento". *In*: Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI.* Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003, p. 283.
[140] Samuel Alves Soares. *Op.cit.,* 2000, p. 149 e sgs.

maculada por uma acanhada participação da sociedade e do Congresso em todo seu processo de formulação.[141]

A recente criação do Ministério da Defesa em 1999 é sintomática a respeito da afirmação supracitada, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória vinda do Executivo e com uma tímida participação do Congresso Nacional. No entanto, será que essa nova estrutura institucional, destinada a abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental e de fundamental importância na sociedade contemporânea, nada trouxe de novo no relacionamento entre as questões de defesa e o Legislativo no Brasil? Vejamos.

Ao analisarmos as atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no ano de 1999, constatamos que nada menos do que 138 Projetos de Lei foram apresentados em seu interior. Entretanto, como entre as atribuições daquela está tratar da "segurança pública e seus órgãos institucionais" (*alínea f*) e o Brasil tem passado por uma grave crise neste setor sem precedentes em toda sua história, isso tem se refletido num impulso legiferante por parte dos parlamentares nessa área. Para o tema que aqui nos preocupa, interessa reter que dos 138 Projetos de Lei apresentados durante 1999, apenas um dizia respeito à área de defesa *stricto sensu*, justamente vindo do Executivo e que pretendia adequar "as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças

[141] Uma versão eletrônica da PDN pode ser consultada em http://www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadefesa.html (consultado em 16/04/02).

Armadas", com vistas à criação do Ministério da Defesa. Com relação às Audiências Públicas, das 11 realizadas apenas uma, com "exposição dos motivos que justificariam a criação do Ministério da Defesa" e presença do ministro da Aeronáutica, tratava de assuntos militares.[142]

Para o ano de 2000, com a extinção do Ministério Extraordinário da Defesa (que coexistiu durante seis meses com os Ministros Militares) e a instauração efetiva do Ministério da Defesa e transformação dos antigos Ministérios Militares em Comandos Militares, houve uma ligeira alteração do quadro. Na ocasião, passaram pela Casa Legislativa 112 Projetos de Lei, dos quais 2 (tratando de questões menores ligadas à Marinha de Guerra) abordavam pontos da defesa nacional. Das 10 Audiências Públicas, 4 se enquadravam no amplo campo de defesa.[143]

A partir de 2001, as atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional continuaram num ritmo intenso mas, ao contrário do que sugere o senso comum, o Ministério da Defesa parece estar conseguindo imprimir um novo rumo nas relações entre os temas de defesa e o Legislativo. Assim, dos 106 Projetos de Lei apresentados, 6 versavam diretamente sobre temas de defesa *stricto sensu*. O número de Audiências Públicas atingiu a impressionante marca de 25 em todo ano, sendo 7 delas

[142] Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 1999.* Brasília: 51ª Legislatura/1ª Sessão Legislativa, 2000.
[143] Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2000.* Brasília: 51ª Legislatura/2ª Sessão Legislativa, 2001.

dedicadas à discussão de matérias afeitas às Forças Armadas.[144] Não podemos nos furtar de assinalar que os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos parecem ter acalentado um novo vigor a essa temática no Brasil. Senão vejamos.

Em 2002, período em que se encerra nossa análise, a própria ocorrência do já referido Seminário "Política de Defesa para o Século XXI", com a participação do Ministério da Defesa e dos três comandantes Militares – além de destacadas personalidades do mundo civil e militar –,[145] mostra o que parece ser um momento de inflexão nessa alvorada de século. Ao lado disso, numa experiência inédita, dos quatro candidatos presidenciais convidados pelo Parlamento a apresentarem suas diretrizes para os campos das relações exteriores e da defesa nacional, dois deles – Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Ciro Gomes (PPS) – compareceram à Comissão. O número de Projetos de Lei e de Audiências Públicas foi recorde em toda a existência da Comissão.[146]

Com base no exposto, e como conclusão provisória, é possível sugerir que o sistema político brasileiro – em particular, o Legislativo que estamos aqui analisando – esteja caminhando rumo a uma valorização dos

[144] Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2001.* Brasília: 51ª Legislatura/3ª Sessão Legislativa, 2002.

[145] O evento se desenvolveu em torno dos seguintes tópicos: "Idéias para uma concepção estratégica: a defesa nacional e o projeto nacional" (Mesa 1); "Ordem mundial, relações externas e poder militar" (Mesa 2); "Estrutura militar e imperativos de segurança nacional" (Mesa 3); "O papel das Forças Armadas na sociedade brasileira" (Mesa 4); "A centralidade da questão nacional e a defesa nacional" (Mesa 5); "Educação, formação, cultura militar e sociedade" (Mesa 6) e "A segurança das fronteiras e o contexto sul-americano: controle interno e boa vizinhança" (Mesa 7). Ver Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Op.cit.,* 2003.

temas ligados à defesa nacional. A criação do Ministério da Defesa,[147] concomitantemente à ocorrência dos atentados terroristas na maior potência militar mundial, parece ter lançado luzes sobre essa temática historicamente abandonada em um segundo plano no Brasil.

Muitas vezes a lógica estreita e imediatista dos parlamentares não lhes permite vislumbrar a real importância da participação na discussão de matérias de defesa, uma vez que as mesmas não resultam em ganhos políticos imediatos. Como não existe na sociedade civil um adequado conhecimento e, ainda mais grave, uma conscientização sobre a importância de se valorizar os temas relacionados à defesa nacional e às Forças Armadas, o Parlamento – instância primeira do poder de Estado, dado seu caráter plural e representativo – encontra dificuldades em valorizar institucionalmente o tema.

Um país como o Brasil, possuidor de mais de 15.000 quilômetros de fronteiras secas, cerca de 8.000 quilômetros de litoral e um imenso espaço aéreo, além de fazer divisa com mais dez nações, não pode prescindir de Forças Armadas na tarefa de proteção e defesa de seu

[146] Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2002.* Brasília: 51ª Legislatura/4ª Sessão Legislativa, 2003.

[147] Nas palavras do ex-ministro da Defesa Geraldo Quintão (2000-2002), "a função do Ministério da Defesa não foi só uma mudança administrativa. Foi justamente a inserção no contexto político da nação de um órgão de representação dos militares perante a sociedade. E mais ainda: uma provocação para que as questões de defesa saíssem do campo estritamente militar e passassem a também ser do interesse dos civis, em seus vários segmentos, no Parlamento, mundo acadêmico, jornalístico etc". *Entrevista do autor com Geraldo Magela da Cruz Quintão.* Brasília: 17 de julho de 2003.

território, em paralelo ao lançamento de um amplo debate sobre o que se deseja e espera no campo da defesa nacional.

Nessa direção, o avanço no fortalecimento da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que parece estar ocorrendo nos últimos anos, pode vir a ser um importante catalisador desse debate no interior da sociedade e de seu sistema político, traduzindo-se em importantes ganhos de capacidade de gestão, controle e legislação para a consolidação de um controle civil democrático (ainda pendente) sobre os militares.

Como já destacamos na Introdução deste trabalho, a democracia só pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm. A recente instituição do Ministério da Defesa, ao mesmo tempo que ensejou tensões e conflitos entre os atores envolvidos abriu uma importante vereda para a efetivação da assunção civil sobre os assuntos militares.[148] É certo que há ainda um longo e difícil caminho a ser percorrido pelo Ministério da Defesa. Contudo, tal perspectiva, juntamente ao início da superação da leniência do Legislativo em matérias ligadas à defesa nacional, poderá representar um novo e fundamental passo não só para o

[148] Em depoimento à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o recém-empossado ministro da Defesa destacou: "considero o diálogo com o Congresso Nacional indispensável para a formulação das nossas políticas em matérias de defesa e segurança. Vir a esse foro para esclarecer questões de interesse nacional e trocar idéias com V. Exas. constitui para mim não apenas uma obrigação, que cumpro com prazer, mas também um imperativo da democracia". Audiência Pública para "esclarecimento acerca dos planos e diretrizes do Governo para a defesa nacional", com exposição do ministro da Defesa José Viegas Filho – em 14 de maio de 2003, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, p. 1.

aprimoramento das relações civis-militares no Brasil, como também redundar na instauração de uma nova cultura estratégica em nosso país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia principal que procuramos desenvolver ao longo de nosso trabalho foi a de que, ainda que de forma descontínua e não sem contradições, a democracia (em sua forma poliárquica) entra como uma poderosa variável interveniente no cômputo mais geral das relações civis-militares, com reflexos diretos na organização da defesa em nosso país. Assim, a democracia não se cinge a mera “normalização” do conflito, das instituições políticas e da competição eleitoral, avançando sobre outras esferas da sociedade civil e política.

No período aberto pelo golpe de 1964 temos um acentuado desequilíbrio pró-militar, onde não apenas os temas militares como também os assuntos gerais ligados à vida em sociedade sofreriam vetos diretos dos generais-presidentes ocupantes do Planalto, culminando numa militarização da vida política e social difícil de ser superada. Por paradoxal que possa parecer, o crescente protagonismo militar combinado a outros fatores é que levaram a caserna, não sem traumas, a pensar uma saída do regime autoritário onde não fosse mais governo, mas que tampouco representasse perda de influência política no interior do aparelho de Estado ou risco de “revanchismo”. Seus cálculos, suas negociações, a disposição das elites e os pactos celebrados permitiriam a travessia para um novo momento político, não obstante o sucesso da estratégia da transição “lenta, gradual e segura”.

A consolidação da democracia está estreitamente vinculada à capacidade de se estabelecer mecanismos de controle das políticas governamentais, aí incluso os assuntos militares e de defesa. A ausência de tradição de *accountability* em nosso país reforça os traços de autonomia autárquica e de falta de transparência que muitas vezes acabamos por assistir. A transição para o regime democrático não resolve *per se* os problemas atinentes à questão militar.

Desse modo, findo o regime de exceção, isso não significou a consolidação da idéia-chave de que o controle civil e a imposição da autoridade sobre os militares são imprescindíveis à democracia. Antes pelo contrário, a tutela militar exercida no governo Sarney negava peremptoriamente o entendimento de que os civis devem dirigir as Forças Armadas e tomar as decisões com respeito à defesa nacional, precisamente porque são os representantes do povo e como tal lhes é dada a responsabilidade e legitimidade de tomarem essas decisões e de serem responsabilizados pelas mesmas. A “Nova República” e a Constituição promulgada nesse período deixariam ainda sem um adequado equacionamento a questão das relações civis-militares no período pós-autoritário, optando-se por uma lógica de protelação e de manutenção da função interventora da Instituição Militar.

Apesar dos poucos avanços do período anterior, adentramos na década de 1990 superadas as fases de *controle militar* e de *tutela militar*. Assim, os limites e constrangimentos impostos ao governo precedente

seriam ultrapassados por Collor, ainda que no mais das vezes de forma voluntarista, quando não atabalhoada. O fim da guerra fria e a crise de identidade, decorrente do colapso das antigas missões, agregariam novos elementos à cena política que abririam as portas a muitas das alterações empreendidas posteriormente na “Era FHC”.

Inaugurando seu mandato tocando em um ponto de profundo significado humano e político, a questão da reparação aos “desaparecidos” durante o regime autoritário – ainda que restrita a mera indenização pecuniária –, o presidente Fernando Henrique se mostraria um hábil negociador com os quartéis ao definir limites na “Lei dos Desaparecidos” que não colocariam em xeque tanto as autoridades militares do presente e do passado quanto sua legitimidade como Comandante Supremo das Forças Armadas.

Avançando na construção da direção política sobre os militares, a Política de Defesa Nacional foi outro marco significativo, a despeito do caráter genérico já apontado, no novo tratamento dispensado às matérias de defesa. Assim, o Brasil entraria o ano de 1997 com um documento de alto nível norteador dos fundamentos de uma Política Militar e daria um novo passo em direção à criação do Ministério da Defesa.

Paralelamente, corriam os estudos exploratórios para a instituição do Ministério da Defesa. Ou melhor, não corriam, haja vista a pouca celeridade impressa aos trabalhos por parte do Estado-Maior das Forças Armadas.

Criados, em sua maioria, no contexto pós-II Guerra Mundial, a essas novas estruturas institucionais de fundamental importância nas sociedades contemporâneas caberia abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental. Contudo, os militares brasileiros nunca esconderam sua antipatia por essa fórmula. Foi assim ao longo da ditadura militar, na Constituinte, durante a Revisão Constitucional, e até mesmo com a decisão política tomada da parte do presidente Cardoso.

Igualmente verdadeiro é que, se não mostravam entusiasmo com a tese da criação do Ministério da Defesa, tampouco obstaculizaram seu processo de implantação. Os atores militares agiram mais como um "peso morto", onde, se não ajudaram, também não atrapalharam. As palavras que melhor ilustram o comportamento militar no período são *convicção* e *acomodação*. Convicção em partes explicada pela consciência da necessidade de um novo modelo de defesa – ainda que receosos quanto ao seu formato – e acomodação advinda da ciência da dificuldade de se contrapor a um Executivo eleito e reeleito em primeiro turno. Isso não quer dizer que os militares não lutaram por manter posições e não procuraram direcionar as reformas para posições mais próximas às suas preferências, orientando sua ação social para a redução do grau de incerteza acerca de seu futuro institucional.

De outro lado, acreditamos ser temerário sustentar que a decisão presidencial para a reconfiguração do setor de defesa brasileiro adveio do desejo de se progredir no caminho de construção do controle civil

democrático com relação aos militares, avançando na submissão da Instituição Militar ao poder civil ou ainda o que alguns chamaram de "implantação da autoridade". O próprio presidente Fernando Henrique vem em auxílio a esse argumento ao frisar, na solenidade de sanção do Projeto de Lei de criação do Ministério da Defesa em 1999, que "*não se trata, como insinuaram alguns, da intenção de subordinar os militares ao poder civil*, porque isso já ocorria: o presidente da República, como Comandante Supremo, de há muito, contava com o apoio irrestrito das Forças Armadas".[1]

O sociólogo parece ter se esquecido das aulas sobre a constante presença militar no cotidiano da vida republicana brasileira, regulando seus limites e muitas vezes confrontando o poder político, não obstante a subordinação formal das Forças Armadas ao presidente da República em todas as Constituições do período.

Assim, comungamos da crença de que se buscava, em verdade, mais uma modernização e racionalização do sistema de defesa nos marcos de um programa de reforma do Estado que era levado a cabo naquela conjuntura, implodindo um dos pilares fundamentais que ainda restavam da "Era Vargas" que era o contato direto do aparato militar com a instância decisória do poder – tolerada dentro dos moldes do Estado burocrático mas inadequada nos marcos de instituição de um Estado gerencial –, que a edificação do controle civil democrático sobre os militares.

[1] Grifo nosso. Cf. http://www.radiobras.gov.br/integras/99/integra_1006_1.htm (consultado em 28/05/02).

Esses acontecimentos não podem ser pensados sem referência ao que ocorria nos planos interno e externo, agudizados pelo fim da guerra fria. Referimo-nos, particularmente, à crise do paradigma desenvolvimentista que orientou toda “Era Vargas” e ao processo de globalização, que não obedece apenas a uma lógica econômica, mas reflete também uma dinâmica política ligada à correlação de forças na arena internacional. Nesse sentido, o Brasil não podia ficar fora do jogo e teria que se ajustar às novas regras para poder continuar atraindo os fluxos de capital necessários a uma economia periférica como a nossa.

Se em outros momentos históricos os militares desempenharam aqui e alhures um importante papel de modernização – ainda que conservadora – em seus países, segundo o receituário neoliberal, tratava-se agora de restringir essa presença ao mínimo indispensável à segurança da nação e mesmo desalojá-la onde quer que permanecesse no interior da máquina do Estado. E isso vinha sendo efetivamente realizado no Brasil.

Deste modo, divergimos das análises que destacam que ainda há presença militar excessiva dentro do sistema político nacional, o que, por seu turno, não significa concordância com seu contrário de que haja o apropriado controle civil democrático sobre os militares (quanto mais a supremacia civil) nem que por vezes estes inadvertidamente não tenham feito manifestações além de suas esferas de competência.

Está claro que seria ingênuo considerar que o processo em tela ocorreu sem contradições e de forma linear. No entanto, é possível sugerir a institucionalização de uma direção política – ainda que incompleta, precária e personalista – em relação aos militares no período Fernando Henrique Cardoso, que não vimos em todos os seus antecessores analisados nesta Tese. Vale assinalar que rusgas houve nesta temporada com seus comandados, mas FHC soube imprimir um rumo e lograr êxito nas matérias e reformas de seu interesse.

Parece ser ponto pacífico que a subordinação militar ao governo civil implica na existência de um mínimo de vontade de obediência, isto é, um mínimo de consenso sobre a legitimidade do mandante, quer seja no sentido subjetivo ou objetivo. A partir dessa constatação, é fundamental a compreensão de que o processo de criação e implantação do Ministério da Defesa não é unidimensional, mas tortuoso, dependendo tanto da política por este adotada quanto das relações específicas entre os militares, o Estado e o restante da sociedade.

No caso brasileiro, em que pese a necessidade de loteá-lo com recursos humanos civis qualificados e de alterações pontuais em partes de sua estrutura, este abre a possibilidade de construção de uma direção política mais aprofundada e menos personalística para além das meras questões administrativas, ao oferecer um vasto campo de oportunidades para avançar-se sobre muitas das prerrogativas militares herdadas do período autoritário. Cabe ao mundo civil romper a inércia.

Indicador básico importante do conjunto da situação das relações civis-militares em um dado país, constituindo-se em grande parte no elemento central dessas mesmas relações, um Ministério da Defesa pode trazer também melhorias para o sistema político como um todo. Na medida em que a reforma militar permita ganhos para a governança – entendida como capacidade de ação estatal na formulação e implementação de políticas –, isto pode ter reflexos diretos para a governabilidade, percebida como as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em dada sociedade.

O caso da criação das Agências de Transportes é emblemático a esse respeito. Seja a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), ou ainda a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) – última a ser criada –, além de conferirem um novo marco regulatório para o setor em consonância com os ventos do presente, foram um importante passo para a desmilitarização dessas esferas vinculando-se agora tais estruturas ao Ministério dos Transportes e reduzindo a presença militar no interior do aparelho de Estado. Isso contraria frontalmente e sepulta definitivamente, de maneira ilustrativa, o papel de árbitro que a caserna por vezes pretendeu desempenhar ao longo da existência da “Era Vargas” procurando pairar acima das disputas de hegemonia então em curso.

Contudo, não se pode fugir da realidade de que falta muito ainda para o Ministério da Defesa brasileiro robustecer-se a ponto de exercer

a direção e gestão plenas em cada uma das Forças. Elaboração e controle dos orçamentos, controle de pessoal civil e militar, definição de funções e missões, entre outras competências-chave, têm sido pouco partilhadas com outras burocracias, quer sejam do Executivo ou do Legislativo, com os militares ocupando postos-chave em todo o circuito. Mas não se trata de uma exclusividade do Brasil, tendo outras nações enfretado o mesmo desafio *vis-à-vis* as burocracias militares.

No Legislativo, diversamente do que se passou com a discussão acerca da criação do Ministério da Defesa no Congresso Nacional, onde este apequenou-se e aprovou praticamente sem alterações o formato vindo do Executivo, superada a fase “caixa-preta” que os Ministérios Militares representaram, cujo acesso às informações só poderia dar-se (e nem sempre) em caso de catástrofe, a cultura política parece estar transmutando-se com a entrada em cena do Ministério da Defesa, acarretando um incremento da supervisão parlamentária e traduzindo-se em ganhos de capacidade de gestão, controle e legislação no setor de defesa. Os indicadores qualitativos e quantitativos são contundentes a esse respeito, conforme visto, não obstante o Parlamento estar ainda ausente na fixação dos efetivos das tropas, em um acompanhamento de maior densidade da execução da Política de Defesa Nacional, na promoção de oficiais-generais e no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno.

Ainda isso, os militares continuam a gozar de uma *performance* invejável em relação ao orçamento em nosso país em contraste aos civis, o que mostra a persistência de uma notável influência no interior do sistema político nesse quesito. Neste sentido, têm conseguido executar seus orçamentos na integralidade, aumentando seus gastos com pessoal (que constitui carreira típica de Estado) e com os investimentos, a despeito de preservarem uma autonomia autárquica na montagem da peça orçamentária que o Ministério da Defesa por ora não conseguiu reverter.

Interessa reter, contudo, que na quadra histórica das mudanças levadas a cabo de reconfiguração do setor de defesa brasileiro, os militares não pretendiam golpear as instituições e nem ditarem os rumos da política nacional. Ainda assim, os mesmos mantêm um grau significativo de influência dentro das condições de regime democrático e seguem mormente empenhados em proteger seu bem-estar institucional – desejo legítimo buscado por organizações complexas como as militares em qualquer parte do mundo.

Conquanto que insuficientes na sua dimensão política, com mudanças de pouca monta, excetuada a que comporta a relação presidente da República e antigos ministros militares, a criação do Ministério da Defesa tem conseguido otimizar o sistema de defesa nacional juntamente a uma maior integração e racionalização das atividades comuns, bem como redundar numa eficiência crescente com respeito à atividade-fim, expressa na capacitação para o emprego combinado dos meios navais, aéreos e

terrestres, aumentando a capacidade de dissuasão de nosso Aparelho Militar. Marcha-se a passos largos para uma próspera integração em política, treinamento e doutrina entre as Forças Singulares, apesar do anêmico Estado-Maior de Defesa. Concretamente, esse era mesmo o objetivo expresso desejado e buscado, conforme manifestado em diversas ocasiões por parte do presidente Cardoso, em que pese ganhos marginais para a condução política sobre os militares.

Posto isso, quando adjetivamos as mudanças que se seguiram de reforma *à la* Lampedusa, com isso estamos nos referindo em essência à questão política que o Ministério da Defesa poderia comportar e seus impactos para o estabelecimento da supremacia civil. Como procuramos apontar, é inegável que o advento do Ministério da Defesa em substituição ao modelo anterior fragmentado trouxe ganhos à otimização da organização da defesa em nosso país. Também é verdade, porém, que apesar dos avanços, continuam a persistir problemas de fundo. O mais sério deles talvez seja dado pela pouca prioridade conferida ao tema defesa e à ausência de uma direção política clara sobre o conjunto do Aparelho Militar. Isso redunda em um Ministério coxo, reprodutor do *status quo ante*, que precisa ser aperfeiçoado para que se exerça efetivamente o controle civil democrático sobre os militares.

A despeito de já em seu discurso de posse o presidente Fernando Henrique começar a sepultar uma secular tradição de autonomia ao fazer referência a sua intenção de criar o Ministério da Defesa, o mesmo

ao longo do exercício dos dois mandatos mostraria momentos de tibieza em algumas ocasiões em que se esperava sua imposição como Comandante Supremo.

Torna-se difícil analisar as relações civis-militares no Brasil, dada a complexidade de nossa formação social e o pouco desenvolvimento teórico dessa disciplina em nosso país, à luz das perspectivas clássicas oferecidas pela sociologia militar e pela ciência política. Daqueles moldes, Samuel Fitch é o que mais se aproxima de nosso ponto de vista ao trabalhar com a figura da *subordinação condicional*, situada entre a *tutela militar* e o *controle civil democrático*. Efetivamente, ela consegue dar conta dos muitos desafios vencidos nos últimos anos no Brasil na área das relações entre civis e militares, para além das categorias estanques *subordinação militar* versus *autonomia militar*. Nossa realidade nos autoriza pensar em um modelo híbrido onde, subordinação militar com espasmos de autonomia e autonomia militar com espasmos de subordinação, oferece-nos uma aproximação muito mais rica à multifacetada realidade brasileira pós-autoritária.

Ao Ministério da Defesa falta-lhe ainda conteúdo. No entanto, o importante a ter em mente é que o mesmo precisa ser visto e compreendido como um processo – no sentido sociológico do termo –, que não se cinge ao ato de sua criação, oferecendo o mais adequado formato à organização da defesa nas sociedades contemporâneas e que possibilita, superada a inépcia civil, ganhos para a direção política, concretude ao controle civil, redundando,

em última instância, em um novo padrão de relações civis-militares mais aberto e democrático.

No quadro mais amplo da dimensão estratégica pretendida e dos interesses nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil (como, por exemplo, o desejo em se tornar membro permanente numa possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU), pode ainda ganhar mais força a necessidade de civis à frente da condução dos negócios militares do Estado, algumas vezes até mesmo por exigências que se dão no plano dos organismos multilaterais. Isso feito, ao lado do estabelecimento de uma agenda pública, transparente e factível no tocante à defesa nacional, cremos que um importante passo terá sido dado rumo à superação da precária institucionalização do controle civil democrático hoje vigente em relação às Forças Armadas e ao fortalecimento e aprofundamento da jovem democracia brasileira, com o Ministério da Defesa exercendo as tarefas que lhe cabem em sua plenitude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ABRUCIO**, Fernando Luís & **COSTA**, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

- **AGÜERO**, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995a.

"Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South América". *In*: Richard Gunther, Nikifores e Hans-Jürger Puhle (Eds.). *The Politics of Democratic Consolidation in Southern Europe.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995b.

- **ALLARD**, Kenneth. *Command, Control, and the Common Defense.* Washington/DC: National Defense University, 1996.

- **ALMOND**, Gabriel A. & **VERBA**, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1963.

- **ALSINA JR.**, João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: mimeo, Doutorado em Ciências Sociais, 2003.

- **ÁLVARES**, Élcio. "Sou um homem honrado" (Entrevista). *Época*, 11/01/00.

- **ALVES**, Márcio Moreira. "Gentes da guerra". *O Globo,* 29/12/99.

68 mudou o mundo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

- **ALVES**, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1985.

- **AMARAL**, Roberto (Org.). *FHC: os paulistas no poder.* Niterói: Casa Editorial, 1995.

- ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. *In*: Emir Sader e Pablo Gentili (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

- ANTUNES, Priscila C. Brandão. *SNI e ABIN: uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das Agências Nacionais Civis de Inteligência no contexto de democratização. Campinas: mimeo, Doutorado em Ciências Sociais, 2004.

- AQUINO, Sérgio Tasso Vasquez de. “As Forças Armadas e a atual conjuntura nacional”. *Revista Marítima Brasileira:* 118 (1/3), 69-75, 1998.

- ARAVENA, Francisco Rojas. “A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares”. *In:* Maria Celina D’Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

- ARTURI, Carlos S. “O debate teórico sobre as mudanças de regime político: o caso brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*: 17, 11-31, 2001.

- BAFFA, Ayrton. *Nos porões do SNI: o retrato do monstro de cabeça oca*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1989.

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro e Brasília: Editora Revan e Editora UnB, 2001.

- BARBOZA FILHO, Rubens. “FHC: os paulistas no poder”. *In:* Roberto Amaral (Coord.). *FHC: os paulistas no poder.* Niterói: Casa Jorge Editorial, 1995.

- BARRET, Archie D. “Defense Reorganization: A View from the House”. *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.

- BOBBIO, Norberto; **MATTEUCCI**, Nicola & **PASQUINO**, Gianfranco. *Dicionário de Política* (Vol. 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

- BONAT, Hamilton. "Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil, com suas principais vantagens e desvantagens". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX*. Rio de Janeiro: mimeo, 1997.

- BORON, Atilio A. "Os 'novos leviatãs' e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina". *In*: Emir Sader e Pablo Gentili (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?*. Petrópolis: Vozes, 1999.

- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa e Rio de Janeiro: Difel e Bertrand Brasil, 1989.

- BRECKHIN, Paul. *Toward a Framework for a Budget Law for Economies*. New York: New York University Press, 1997.

- BRIGAGÃO, Clóvis. *A militarização da sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

- BRUNEAU, Thomas C. "Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations". *Center for Civil-Military Relations*. Monterey: mimeo, September 2001.

- BUCHANAN, James M. & **TELEX**, Gordon (Eds.). *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constituicional Democracy*. Michigan: Michigan University Press, 1969.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regime Interno da Câmara dos Deputados.* Brasília: mimeo, 1989.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 1999. Brasília: 51ª Legislatura/1ª Sessão Legislativa, 2000.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2000. Brasília: 51ª Legislatura/2ª Sessão Legislativa, 2001.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2001. Brasília: 51ª Legislatura/3ª Sessão Legislativa, 2002.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2002. Brasília: 51ª Legislatura/4ª Sessão Legislativa, 2003.

- CAMARGO, Aspásia & **GÓES**, Walder de. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

- CAMINHA, Herick Marques. "Ministério da Defesa – Da Conveniência e Oportunidade da sua Instituição na Administração Publica Federal Brasileira". *A Defesa Nacional:* 768, 5-21, 1995.

- CAMPOS, Íris Walquiria. "Defesa Nacional" *In:* Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo (Orgs.), *A era FHC: um balanço.* São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

- CARDOSO, Alberto. (Entrevista). "Emprego combinado". *Tecnologia & Defesa*: 15 (76), 8-11, 1998.

- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

O modelo político brasileiro e outros ensaios. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1979.

Mãos à obra Brasil: proposta de governo. Brasília: s. ed., 1994.

- CARDOSO, Ruth. "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico".. *In:* Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares Almeida (Orgs.), *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

- CARMO, Fábio Soares. "A atuação do EMFA, o que é o EMFA e a estrutura militar em tempo de paz". *Revista da Escola Superior de Guerra:* 12 (35), 7-31, 1997.

- CARRILHO, Maria. *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

- Carta de Fernando Henrique Cardoso à Élcio Álvares. 14/02/00.

- CARVALHO, José Murilo de. "As Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador". *In:* Boris Fausto (Coord.). *Sociedade e Instituições (1889-1930) (vol. 2, tomo III)*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1990.

"Vargas e os Militares". *In:* Dulce Pandolfi (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

- CARVALHO, Luiz Paulo Macedo. "A controvérsia do Ministério da Defesa". *A Defesa Nacional:* 757, 63-67, 1992.

- CASTRO, Celso & **D'ARAUJO**, Maria Celina. *Militares e política na Nova República.* Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. "O peso do passado". *Jornal do Brasil*, 23/05/00.

"Introdução Crítica à Atual Política de Defesa". *Carta Internacional*: (IX) 96, 11-16, 2001.

- CERRONI, Umberto. *Política: método, teorias, pocesos, sujetos, instituciones y categorías.* México/DF: Siglo Veintiuno Editores, 1992.

- CHAGAS, Helena. "Relações Executivo-Legislativo". *In*: Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo (Orgs.). *A era FHC: um balanço.* São Paulo: Cultura Editores Assossiados, 2002.

- CLARK, Mark T. "The Continuing Relevance of Clausewitz". *Strategic Review*: winter, 54-62, 1998.

- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

- COELHO, Edmundo Campos. *Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

"Back To The Barracs: Brazilian Military's Style". *In*: Constantine P. Danopoulos (Org.). *The Decline of Military Regimes*. Boulder: Westview Press, 1988.

- COLLIER, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- *Correio Brasiliense*. "Militares dão sinal amarelo ao governo Fernando Henrique", 29/12/99.

- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. "O Lobby Militar: um novo padrão de interações entre políticos e militares". *Premissas*: 19-20. 73-98. 1999.

- COSTA, Darc. "Pensando a política de defesa até 2010". *A Defesa Nacional:* 781, 5-18, 1998.

- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. "O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado". *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*: 44, 5-26, 1998.

- COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981.

- CUNHA, Octacílio. *As implicações político-militares da integração das Forças Armadas num Ministério da Defesa.* Rio de Janeiro: Clube Naval/Instituto Técnico Naval, 1996.

- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

- D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *As Instituições Brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ/Editora FGV, 1999.

- DECRETO nº 1.895. Brasília: 06/05/96.

- DECRETO nº 2.538. Brasília: 08/04/98.

- DECRETO-LEI nº 200. Brasília: 25/02/67.

- DECRETO-LEI nº 314. Brasília: 13/03/67.

- *Defesa Informa*. Brasília: nº 1 a 73 (10 de junho de 2000 à 29 de dezembro de 2002).

- DESCH, Michael C. “Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control”. *Armed Forces & Society*: 24 (3), 389-405, 1998.

Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

- DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (SUPLEMENTO). “13ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do estado, da Sociedade e de sua Segurança com exposições do Exército, Marinha, Aeronáutica e EMFA sobre a criação do Ministério da Defesa”. Brasília, mimeo, 06/05/87.

- DINIZ, Eli. “A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica”. *In*: Maria Francisca Pinheiro Coelho, Lourdes Bandeira e Marilde Loiola de Menezes (Orgs.). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília e São Paulo: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2000.

- DINIZ, Eugenio. “Apresentação à entrevista com o almirante Mário César Flores”. *Novos Estudos Cebrap*: 39, 115-117, 1994.

- DI PALMA, Giuseppe. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transition*. Berkeley: University of California Press, 1990.

- DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe.* Petrópolis: Vozes, 1981.

- DRUCKER, Peter. *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Thomson Learning, 2001.

- DUNLAP JR., Charles J. “The Origins of the American Military Coup of 2012”, *Parameters:* (XXII/4), 2-20, 1992-93.

- EMENDA CONSTITUCIONAL nº 1. Brasília: 17/10/69.

- EMENDA CONSTITUCIONAL nº 18. Brasília: 05/02/98.

- ESCOBAR, Santiago. “La política de defensa como política de Estado”. *Revista Nueva Sociedad:* 138, 57-82, 1995.

- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1993.

Atividade de Inteligência e Poder Nacional. Rio de Janeiro: A Escola, 2002.

- ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS. *Estudos Preliminares.* Brasília: mimeo, s/d.

Estudos Exploratórios sobre Ministério da Defesa. Brasília: mimeo, s/d.

Sucessão do Estado-Maior das Forças Armadas pelo Ministério da Defesa. Brasília: mimeo, s/d.

Fundamentos do Ministério da Defesa. Brasília: mimeo, s/d.

Reordenamento dos Ministérios Militares – CONVICE. Brasília: mimeo, 1996.

Transformação do EMFA em MD. Brasília: mimeo, 1997a.

Ministério da Defesa: Audiência com o Sr. Presidente da República em 03 set 97. Brasília: mimeo, 1997b.

Estudos sobre o Ministério da Defesa: observações sobre as propostas de ordenamento jurídico (Documento nº 9/ A situação dos Comandantes de Força). Brasília: mimeo, 1998.

- EXÉRCITO BRASILEIRO. "Apostila História do Brasil". *Comando do Exército*: mimeo, 2002.

- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Editora Globo, 1984.

- FEAVER, Peter D. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". *Armed Forces & Society*: 23 (4), 149-178, 1996.

- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

- FERREIRA, Oliveiros S. *As Forças Armadas e o desafio da revolução.* Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. "Instituições e Política no Controle do Executivo". *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 44 (4), 689-727, 2001.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & **LIMONGI**, Fernando. "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal". *Cadernos de Pesquisa Cebrap*: 5, 1-89, 1996.

Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; **LIMONGI** Fernando & **VALENTE**, Ana Luiza. "Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC". *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP):* 11 (2), 49-62, 1999.

- FINER, Samuel E. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics.* London: Pall Mall Press, 1962.

- FIORI, José Luís. "Brasil: uma transição democrática com crise orgânica do Estado". *Texto para discussão (IEI/UFRJ):*195, 1-38, 1989.

"Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro". *Textos para discussão (IESP-FUNDAP):* 6 (4), 1-14, 1991.

O vôo da curuja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

- FISHEL, John T. “The Organizational Component of Civil-Military Ralations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense”. LASA International Congress. Miami: mimeo, March 2000.

- FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998.

- FOGAÇA, Valdir Augusto. “Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil – suas principais vantagens e desvantagens”. *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX*. Rio de Janeiro: mimeo, 1997.

- Folha de S. Paulo. “O papel das Forças Armadas”, Editorial, 12/08/93.

“Newton Cruz lança candidatura e promete resolver a violência no Rio”, 25/02/94.

“Exército pode fazer intervenção no Rio”, 19/04/94.

“Exército prevê cerco e ocupação de morros”, 13/11/94.

“Cariocas querem ação do Exército também em 1995”, 27/11/94.

“O anti-Getúlio”, 15/12/94

“FHC quer Ministério da Defesa”, 22/12/94.

“Leia o primeiro discurso do presidente FHC”, 02/01/95.

“Futuro verde-oliva”, 15/03/95.

“Lôbo tenta conter insatisfação de oficiais”, 24/11/95.

“Reeleição permite continuidade”, 29/05/96.

"FHC pretende implantar o Ministério da Defesa em 98", 24/08/97.

"Defesa não deve ter militar da ativa", 29/08/97.

"FHC quer Ministério da Defesa até 98", 17/10/97.

"FHC defende reformas propostas pelo FMI", 25/03/98.

"Após seis meses, Álvares toma posse", 10/06/99.

"Ex-senador assume Defesa", 11/06/99.

"Élcio Álvares x Forças Armadas", 18/12/99.

"FAB afasta oficial da ativa de desagravo", 28/12/99.

"Após reajuste generais não aplaudem FHC", 13/11/00.

- FUCCILLE, Luís Alexandre. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999.

"As Forças Armadas e a missão militar no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Tomo (UFSE)*: 6, 9-47, 2003a.

"A criação do Ministério da Defesa no Brasil. Entre o esforço modernizador e a reforma pendente". *Security and Defense Review.* Washington/DC: 3 (1), 1-27, Spring 2003b.

- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem.* Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

- FURTADO, Celso (Org.). *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

- GALBRAITH, John Kenneth. *Anatomia do Poder*. São Paulo: Pioneira, 1986.

- GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada.* São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

A Ditadura Encurralada. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

- GENOINO, Jose *et al.* "O papel das Forças Armadas: desafios, perspectivas e contribuição desejável". *In:* Luiz César Faro e Ricardo Bueno (Orgs.). *Brasil (propostas de reforma): subsídios para revisão constitucional e planejamento estratégico.* Rio de janeiro: Paz e Terra, 1944.

- GIANNOTTI, José Arthur (Med.). "O primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso" (Debate com José Roberto Mendonça de Barros, Luiz Gonzaga Belluzzzo, Francisco de Oliveira e Sérgio Abranches). *Novos Estudos Cebrap:* 44, 47-72, 1996.

- GOFFMAN, Erving. *Manicômio, Prisões e Conventos.* São Paulo: Perspectiva, 1974.

- GONÇALVES, Décio da Silva et al. "Política de integração das Forças Armadas: proposta preliminar de uma política de integração das Forças Armadas, em tempo de paz, visando a unificação de esforços, a economia de recursos e a otimização de resultados, em face das previsíveis necessidades bélicas nacionais". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX.* Rio de Janeiro: mimeo, 1989.

- GONÇALVES, Márcio Mendes. "Estudo sobre o Ministério da Defesa". *Biblioteca da ABORE.* São Paulo: mimeo, 1999.

- GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas – a esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo: Editora Ática, 1987.

- GRAMSCI, Antonio. *Escritos Políticos* (4 Vols.). Lisboa: Seara Nova, 1976-78.

Cadernos do Cárcere (6 Vols.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002.

- GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: a Construção da Cidadania dos Brasileiros*. Rio de Janeiro: Loyola, 1995.

- GUTIÉRREZ, Carlos. "El Tema Militar y las Exigencias Democráticas Emergentes en un Contexto Transicional (El caso chileno)". Research and Education in Defense and Security Studies. Washington/DC: mimeo, May 2001.

- GUTIÉRREZ, Ignacio Cosidó. *El gasto militar: el presupuesto de defensa en España (1982-1992)*. Madrid: Eudema, 1986.

- HAYES, Margaret Daly. "Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas". *Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa.* Brasília: mimeo, maio de 2002.

- HELMANN, Michaela (Org.). *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

- HIRST, Paul & **THOMPSON**, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

- HOLANDA, Sérgio Buarque de. "A Fronda Pretoriana". *In:* Sérgio Buarque de Holanda (Coord.). *Do Império à República (vol. t, tomo II)*. São Paulo: Difel, 1985.

- HUNTER, Wendy. "State and Soldier in Latin America - Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile". *Peaceworks*: 10, 1-48, 1996.

Eroding military influence in Brasil: politicians against soldiers. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997.

"Reason, Culture or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Latin American." *Soldiers and Democracy Conference*. Riverside: mimeo, February 1999.

- HUNTINGON, Samuel. *A Terceira Onda*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996a.

"Reforming Civil-Military Relations". *In:* Larry Diamond e Marc F. Plattner (Eds.). *Civil-Military Relations and Democracy.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996b.

- IANNI, Octávio. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

"A Globalização e o Retorno da Questão Nacional". *Primeira Versão:* 90, junho de 2000.

- IGLESIAS, Carlos Basombrio. "Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación". *In:* Rut Diamint (Ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoameriano, 1999.

- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance 1999/2000.* London: IISS Press, 2000.

- IstoÉ. "A indignação militar", 27/05/98.

- JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait.* New York and London: The Free Press and Collier-Mecmilan Limited, 1971.

"Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar". *In*: Rafael Bañón e José Antonio Olmeda (Eds.). *La institución militar en el Estado contemporáneo.* Madrid: Alianza Editorial, 1985.

- Jornal do Brasil. "Casa de marimbondo", 20/01/98.

"Preocupação com o social", 24/03/98.

"Pasta pode ganhar mais poder", 29/12/98.

"O peso do passado", 23/05/00.

"Marinha não tem do que reclamar", 12/10/00.

" 'Gleuber fica', diz presidente", 28/10/00.

- KOHN, Richard H. "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations" *The National Interest* 35 (3), 26-48, 1994.

- LAGÔA, Ana. *SNI: como nasceu, como funciona*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)*. Petrópolis e São Paulo: Vozes e CEBRAP, 1980.

- LEI nº 4.341. Brasília: 13/06/64.

- LEI nº 9.140. Brasília: 04/12/95.

- LEI 9.394. Brasília: 20/12/96.

- LEI 10.683. Brasília: 28/05/03.

- LEI COMPLEMENTAR nº 69. Brasília: 23/07/91.

- LEI COMPLEMENTAR nº 83. Brasília: 12/09/95.

- LEI COMPLEMENTAR nº 97. Brasília: 09/06/99.

- LEITÃO DE SOUZA, Paulo Francisco Silva. "Os Militares e a Política". *Escola de Guerra Naval/CPEM*. Rio de Janeiro: mimeo, 1999.

- LEONEL, Benedito Onofre Bezerra. "Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos.* Campinas: mimeo, maio de 1998.

"Machucou, sim". *Veja*, 27/05/98.

- LIMA, Reinaldo Nonato de Oliveira. "O Poder Militar e a Sociedade Civil". A *Defesa Nacional*: 768, 97-112, 1995.

- LIMA JR., Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

- LINZ, Juan J. & **STEPAN**, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- LÔBO, Lélio Viana. "Audiência Pública".Comissão de Defesa Nacional. Brasília: mimeo, 03/12/92.

- LOCKER, III, James R. "Defense Reorganization: A View from the Senate"*. Harvard University.* Boston: mimeo, May 1998.

- LOPES, Roberto. "Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil". *Research and Education in Defense and Security Studies.* Washington/DC: mimeo: May 2001.

- LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza, ni la gloria.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

- LOVELACE JR., Douglas C. *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reoganization Act.* Carlisle: Strategic Studies Institute, 1996.

- LUCENA, Zenildo Gonzaga Zoroastro de. "Audiência Pública". *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. Brasília: mimeo, 04/06/97.

- LUCENA, Zenildo Gonzaga Zoroastro de & **VENEU**, Antonio Luiz Rocha. "Audiência Pública". *Comissão de Defesa Nacional*. Brasília: mimeo, 09/12/92.

- MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil.* Porto Alegre e Rio de Janeiro: Mercado Aberto e Editora FGV, 2001.

- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix, 1991.

Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Brasília: Editora UnB, 1994.

- MARTIN, Michel. *Warriors to Managers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1994.

- MARTINS, Franklin. "Crônica de uma crise militar anunciada". *Correio Brasiliense,* 19/12/99.

- MARTINS FILHO, João Roberto. "O Exército no Rio: ligações perigosas", mimeo, nov/94.

"The Metamorphosis of Military Tutelage in Brazil". *LASA International Congress*. Washington: mimeo, September 1995.

O Palácio e a Caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura. São Carlos: EDUFSCar, 1995.

"O governo Fernando Henrique Cardoso e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás". *Olhar*: 4 (4), 104-120, 2001.

- MARTINS FILHO, João Roberto & **ZIRKER**, Daniel. "The Brazilian Military and the New World Order". *Journal of Political and Military Sociology:* 24, 31-55, 1996.

"The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis". *LASA International Congress*. Chicago: mimeo, September 1998.

- MASLAND, John & **RADWAY**, Lawrence I. *Soldiers and Scholars: Military Education and National Policy.* Princeton: Princeton University Press, 1976.

- MATHIAS, Suzeley Kalil. *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papirus, 1995.

- MÉDICI, Emílio Garrastazu. *O jogo da verdade*. Brasília: Imprensa Nacional, 1971.

- MEDIDA PROVISÓRIA nº 1.911-10. Brasília: 24/09/99.

- MESQUITA NETO, Paulo de. "Fuerzas Armadas, Políticas y Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y Políticas Gubernamentales". *In:*

Rut Diamint (Ed.). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella y Nuevohacer – Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Presidência da República (Câmara da Reforma do Estado), 1995.

- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Documento interno do Ministério da Defesa acerca dos temas e competências do MD, suas Secretarias e órgãos correlatos.* Brasília: mimeo, s/d.

Regimento Interno. Brasília: mimeo, 2000.

Processo de Consulta a Sociedade (Revisão e Atualização da Política de Defesa Nacional). Brasília: mimeo, 2000.

Doutrina Básica de Comando Combinado. Brasília: Estado-Maior de Defesa/SC3, maio de 2001.

Balanço da Divisão de Serviço Militar no ano de 2001. Brasília: mimeo, 2002.

Livro Branco de Defesa Nacional (Projeto). Brasília: mimeo, 2002.

- MINISTÉRIO DA MARINHA. *Ministério da Defesa - Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília: mimeo, 16/05/87.

Política de Defesa Nacional – A Marinha do Brasil. Brasília: Ministério da Marinha, 1997.

- MINISTÉRIO DO EXÉRCITO. *Concepção Estratégica do Exército* (Sistema de Planejamento do Exército-4 — Extrato). Brasília: Estado-Maior do Exército, s/d.

O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional (Assessoria Parlamentar). Brasília: Ministério do Exército (Gabinete do Ministro), s/d.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Plano Prurianual (PPA) 2000-2003 "Avança Brasil"*. Brasília: mimeo, 1999.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

"A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional". *Contexto Internacional*: 22 (2), 431-472, 2000.

- MOISÉS, José Álvaro. "Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política". *In*: Maria de Lourdes Manzini Covre (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

- MONTEIRO, Góes. *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*. Rio de Janeiro: Adersen Editores, 1956.

- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

- MORAGA, Enrique Gomariz. "Fuerzas Armadas y transición democrática: elementos para un estudio comparado". *Seminário Forças Armadas e democracia na América Latina*. Campinas: mimeo, abril de 1986.

- MOSKOS, Charles C.; **WILIANS**, John A. & **SEGAL**, David R. (Eds.). *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1999.

- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro.* Rio de Janeiro: Editora FVG, 1996.

- *Noticiário do Exército*. "A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro", 30/01/98.

- NUN, José. "The Middle-Class Military Coup". *In:* Claudio Veliz (Ed.). *The Politics of Conformity in Latin América*. Oxford: Oxford University Press, 1967.

- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

- *O Estado de S. Paulo*. "Motta e Fernando Henrique voltam a defender reeleição", 28/05/96.

"Forças Armadas vão discutir seu futuro", 06/10/96.

"Forças se ressentem de falta de definições", 14/03/99.

"Militares ainda ocupam campos dos civis", 14/03/99.

"Planalto adota estratégia do silêncio e prefere ignorar ato", 30/12/99.

- *O Globo*. "Estados pedem a Exército que ajude a reprimir tráfico", 01/04/99.

"Ministro sob fogo cruzado". 29/12/99.

" 'Foi negócio de ocasião', diz comandante", 29/09/00.

"FH afirma que tentou fazer tudo pelas Forças Armadas e agradece colaboração", 19/11/02.

- O'DONNEL, Guillermo & **SCHMITTER**, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões acerca de democracias incertas*. Revista dos Tribunais e Edições Vértice, 1987.

- O'DONNEL, Guillermo; **SCHMITTER**, Philippe & **WHITEHEAD**, Laurence *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Revista dos Tribunais e Edições Vértice, 1988a.

Transições do regime autoritário: comparações e perspectivas. São Paulo: Revista dos Tribunais e Edições Vértice, 1988b.

Transições do regime autoritário: sul da Europa. São Paulo: Revista dos Tribunais e Edições Vértice, 1988c.

- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. "O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República". *In:* João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira. *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.

De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia. Campinas: Papirus, 1994a.

"A Defesa no Estado Democrático". *In*: Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). *A revisão da República: Seminários "A Unicamp e a revisão Constitucional".* Campinas: Editora da Unicamp, 1994b.

"Os desaparecidos e a anistia". *Correio Popular*, 11/08/95.

"Política de Defesa Nacional e relações civil-militares no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso". *Premissas:* 17-18, 37-68, 1998a.

"Brazilian National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Government of President Fernando Henrique Cardoso". *In:* Donald E. Schulz (Ed.). *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century.* Carlisle: Strategic Studies Institute, 1998b.

(Coord.). *Forças Armadas e Democracia: O Papel do Poder Legislativo* (Relatórios Parciais (3 vols.) e Relatório Final). Campinas: mimeo, fevereiro de 1998 e julho de 1999, respectivamente.

"O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress.* Brasília: mimeo, agosto de 2002.

Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de & **SOARES,** Samuel Alves. "Forças Armadas, Direção Política e Formato Institucional". *Seminário Democracia e*

Forças Armadas nos Países do Cone Sul. Rio de Janeiro: mimeo, abril de 1999.

- OLIVEIRA, Pedro Henrique de. "A criação do Ministério da Defesa como fator de racionalização da estrutura organizacional". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.* Rio de Janeiro: mimeo, 1994.

- PAIVA, Marcelo V. "Assessoramento do poder legislativo – experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira". *In:* Alzira Alves de Abreu e Jose Luciano de Mattos Dias (Orgs.). *O Futuro do Congresso brasileiro.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

- PARET, Peter. "Napoleon and the Revolution in the War". *In:* Peter Paret (Ed.). *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age.* Princeton: Princeton University Press, 1986.

- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil (Bases do Programa de Governo de 1994).* São Paulo: Teoria & Debate, 1994.

- PEDERIVA, João Henrique. "A Defesa Brasileira e o Orçamento". *Security and Defense Studies Review*: 114-134, Fall 2004.

- PEIXOTO, Antonio Carlos. "Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação". *In:* Alain Rouquié (Coord.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

- PEREIRA, Antonio Carlos. "Em 20 dias, uma política de defesa". *O Estado de S. Paulo*, 09/09/96.

"A Educação dos Civis para a Defesa". *Premissas*: (17-18), 1998.

"Quem é o inimigo?". *O Estado de S. Paulo*, 15/10/00.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos do MARE*: 1, 1-36, 1997.

- PEREIRA, Mauro César Rodrigues. “Audiência Pública”. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. Brasília: mimeo, 04/06/97.

“Audiência Pública”. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. Brasília: mimeo, 02/12/98.

Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: ano LIII, nº 035, março de 1998.

“A Marinha do século XXI” (Entrevista). *Revista Marítima Brasileira*: 119 (10/12), 21-38, out/dez 1999.

- PESCE, Eduardo Ítalo. “Forças Armadas e controle civil”. *Revista Marítima Brasileira:* 114 (4/6), 67-72, 1996.

- PETREI, Humberto. *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

- PETRINI, João Carlos. *CEBs: um novo sujeito popular*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

- PIMENTEL, Gilberto Rodrigues. “Atualização do planejamento estratégico militar brasileiro”. *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998.

- PINTO, José Eugênio. “A criação do Ministério da Defesa no Brasil”. *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX*. Rio de Janeiro: mimeo, 1966.

- PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e Política de Defesa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000.

- PION-BERLIN, David (Ed.). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives.* Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.

- POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales* (Vol. 2). Paris: François Maspero, 1971.

- PRADO, Larissa Brisola Brito. *Estado democrático e políticas de reparação no Brasil: tortura, desaparecimentos e mortes no regime militar*. Campinas: mimeo, Mestrado em Ciência Política, 2004.

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996.

Mensagem ao Congresso Nacional 1997 (Abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura). Brasília: mimeo, 1997.

Mensagem ao Congresso Nacional 1999 (Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura). Brasília: mimeo, 1999.

Mensagem ao Congresso Nacional 2002 (Abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura). Brasília: Secretaria de Comunicação de Governo, 2002.

- PROENÇA JR., Domício & **DINIZ**, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

- PROENÇA JR., Domício; **DINIZ**, Eugenio & **RAZA**, Salvador Ghelfi. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

- QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. "Discurso de transmissão de cargo do Exmo. Ministro da Defesa", 02/01/03.

- RATTENBACH, Benjamin. *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1972.

- REBELO, Aldo. "Encerramento". *In*: Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI.* Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.

- REBELO, Aldo & **FERNANDES** Luis (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI.* Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.

- RIBEIRO, José Augusto. *A Era Vargas* (3vols.). Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001.

- RICHARDSON, Jeremy J. (Ed.). *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

- RODRIGUES, Bartolomeu & **MONTEIRO**, Tânia. "Amazônia é prioridade da política de defesa" (entrevista com o general Alberto Cardoso). *O Estado de S. Paulo*, 02/11/96.

- ROUQUIÉ, Alain. "Os processos políticos nos partidos militares do Brasil – Estratégia de pesquisa e dinâmica". *In:* Alain Rouquié (Coord.). *Os partidos militares no Brasil.* Rio de Janeiro: Record, 1991.

- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social (Princípios de Direito Político)*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1991.

- RUA, Maria da Glória. "Novas questões ou antigas preocupações? A burocracia na sociedade democrática do final do século XX". *In*: Aloísio Cançado Trindade e Márcio Fernando de Castro (Orgs.). *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1997.

- RUPERT, Mark. *Ideologies of Globalization: Contending Visions of a New World Order.* London and New York: Routledge, 2000.

- SÁ DE GUSMÃO, Luiz Guilherme. "Política de Defesa Nacional: uma análise crítica e comparativa". *Revista Marítima Brasileira*: 122 (04/06), 54-77, 2002.

- SÁ E BENEVIDES, José Corrêa de. "Ministério da Defesa: enfraquecimento militar do país". *Segurança & Desenvolvimento:* 225, 8-12, 1999.

- SADER, Emir & **GENTILI**, Pablo (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1995.

- SAIN, Marcelo Fabián. "El control civil sobre las fuerzas armadas en los processos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos". *In*: Paz e Seguridad em las Américas, FLACSO-Chile

e CLADDE (Orgs.). *El Mercosur de la Defensa.* Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

- SALLUM JR., Brasilio. *Labirintos: dos generais à Nova República,* São Paulo: Hucitec/Sociologia-USP, 1996.

"Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro" (entrevista de Fernando Henrique Cardoso). *Lua Nova (Revista de Cultura e Política):* 39, 11-31, 1997.

"O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP):* 11 (2), 23-47, 1999.

- SANTOS, Fabiano. "Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada". *Dados (Revista de Ciências Sociais):* 43 (4), 637-669, 2000.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

- SANZ, Jesús de Andrés. "Coup d'État, International Context and Procesess of Political Transition". *In:* Constantine Miniar-Beloroutchev e Evgeny Pashentsev (Eds.). *Armies end Politics.* Moscow: Russian Progressive Review, 2002.

- SARNEY, José. "Defesa de que e de quem?". *Folha de S. Paulo*, 25/04/97.

- SCHELLING, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Pres, 1960.

- SCHIFF, Rebecca L. "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance". *Armed Forces & Society:* 22 (1), 7-24, 1995.

- SCHMITT, Carl. *O conceito do político.* Petrópolis: Vozes, 1992.

- SCHNEIDER, Ben Ross. "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments". Latin American Research Review: 30 (2), 215-234, May 1995.

- SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal.* Brasília: mimeo, 1989.

- SERPA, Ivan da Silveira. "Audiência Pública". Comissão de Defesa Nacional. Brasília: mimeo, 17/11/92.

- SERRA, Narcis. "Novas lições da reforma do setor de defesa". *National Defense University.* Washington/DC: mimeo, March 2001.

- SILVA, Carlos Eduardo M. Viegas da. *A transformação da guerra na passagem para o século XXI. Um estudo sobre a atualidade do paradigma de Clausewitz*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 2003.

- SILVA, Hélio. *1964: golpe ou contragolpe?.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

- SILVA, Sérgio Sivan Brasileiro da. "O poder político e as Forças Armadas". *Revista Marítima Brasileira:* 116 (1/3), 141-145, 1996.

- SINGER, Paul & **BRANT**, Vinicius Caldeira. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1981.

- SIQUEIRA, Paulo César Lima de *et al*. "Ministério da Defesa: vantagens e desvantagens de sua criação para as Forças Singulares, embasadas em fatores políticos, econômicos, históricos e militares". *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX.* Rio de Janeiro: mimeo, 1992.

- SKIDMORE, Thomas E. *The politics of military rule in Brazil (1964-1985)*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

- SOARES, Samuel Alves. *Forças Armadas e Sistema Político na Democracia*. São Paulo: mimeo, Doutorado em Ciência Política, 2000.

- SODRÉ, Nelson Werneck. *A História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

- STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil.* Princeton: Pricenton University Press, 1971.

"The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion". *In:* Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Polices and Future.* New Haven and London: Yale University Press, 1973.

Rethinking Military Politics: Brazil and the Southerm Cone. Princeton: Princeton University Press, 1988a.

"As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha". *In:* Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.

- STOCKHOLM INTERNACIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- TEIXEIRA, Manoel Augusto. "Atividade de Inteligência no âmbito dos interesses estratégicos nacionais". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998.

- TELLES, Vera da Silva. "Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70". *In*: Ilse Scherer-Warren e Paulo J. Krischke (Orgs.). *Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

- TOLLEFSON, Scott. "Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy". *LASA International Congress.* Washington: mimeo, September 1995.

- TOLLINI, Hélio. "O Orçamento no Brasil e o desenvolvimento da cultura de avaliação". *Cadernos ENAP*: 37, 1-46, 2002.

- TRINDADE, Hélgio. "Bases da democracia brasileira: lógica liberal e *práxis* autoritária". *In*: Alain Rouquié, Bolívar Lamounier e Jorge Schvarzer (Orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

- TZU, Sun. *A arte da guerra*. Porto Alegre: LP&M, 2001.

- *Veja*. “A chance de encarar o passado”. 02/05/95.

- VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

- VIANNA, Luiz Werneck. “O Coroamento da Era Vargas e o Fim da História do Brasil”. *Dados (Revista de Ciências Sociais):* 38 (1), 163-172, 1995.

- VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. “Estratégia e o Emprego Futuro da Força”. *Revista da Escola Superior de Guerra*: 13 (32), 39-76, 1996.

- VIEGAS FILHO, José. “Audiência Pública”. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. Brasília: mimeo, 14/05/03.

- VIEIRA, Gleuber. “Perspectivas de um futuro sistema de segurança hemisférica”. *A Defesa Nacional*: 765, 4-13, Jul/Set-1994.

- WEBER, Max. “A ‘objetividade’ do conhecimento nas Ciências Sociais”. *In:* Gabriel Cohn (Org.). *Weber (Coleção Grandes Cientistas Sociais)*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

Economia e Sociedade (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

Economia e Sociedade (Volume 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

- WEFFORT, Francisco. *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

- WEINER, Sharon K. “The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War”. *Harvard University*. Boston: mimeo, June 1997.

- ZAVERUCHA, Jorge. “Os militares na transição espanhola”. Premissas: 1, 22-42, 1992.

Rumor de Sabres: controle civil ou tutela militar. São Paulo: Editora Ática, 1994.

"Prerrogativas militares: de Sarney a Cardoso". *Monitor Público*: 12, 35-41, jan/mar 1997.

Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

"Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI". Mimeo: 2001.

"Democracia e Ministério da Defesa Brasileiro". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress.* Santiago do Chile: mimeo, outubro de 2003.